

Vergaderjaar 2013–2014

33 912

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Op 4 februari 2011 bracht de toenmalige Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst (CRD) uit.¹ De doelstelling daarvan is de totstandkoming van een krachtige, kleine en dienstverlenende Rijksoverheid. Onderdeel van dit programma is de inrichting van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering. Om het volle rendement hiervan te verkrijgen moeten alle ministeries en hun uitvoeringsorganisaties gebruik maken van de rijksbrede infrastructuur, uiteraard voor zover dit inderdaad bijdraagt tot het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid op rijksniveau. Bij motie verzocht de Tweede Kamer naar aanleiding daarvan dan ook het kabinet te bevorderen dat ook zelfstandige bestuursorganen deze infrastructuur gaan gebruiken.² In het kabinetsstandpunt betoogde het toenmalige kabinet dat het normaliter niet nodig zal zijn om zelfstandige bestuursorganen wettelijk te verplichten om zich aan te sluiten bij de infrastructuur (de motie Koopmans/Heijnen).³ Doorgaans zal namelijk het gebruiken van een infrastructurele voorziening ook bij een zelfstandig bestuursorgaan bijdragen aan een effectievere en efficiëntere taakuitvoering. Wel werd in het standpunt de mogelijkheid open gelaten dat de Europese aanbestedingsregels wetgeving nodig zou maken.

In het Regeerakkoord van het huidige kabinet is de koers in de richting van een compacte Rijksdienst bevestigd.⁴ Het kabinet is daarbij tot de conclusie gekomen dat in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksbrede infrastructuur een wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's) aangewezen is. Zonder deelname van zelfstandige bestuursorganen zullen bepaalde infrastructurele voorzieningen niet hetzelfde rendement in termen van

¹ Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 54.

² Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 58.

³ Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 82.

⁴ Regeerakkoord «Bruggen slaan», pagina 42.

effectiviteit en efficiëntie opbrengen als met deelname van zelfstandige bestuursorganen. De doelstelling van dit wetsvoorstel is dus dat het kabinet verder kan werken aan de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid, voor zover dit leidt tot grotere effectiviteit en efficiëntie van die Rijksoverheid. Het voorstel regelt in dat verband dat aan de coördinerend Minister voor de Rijksdienst, i.c. de Minister voor Wonen en Rijksdienst (W&R), de bevoegdheid wordt toegekend om – in overeenstemming met de betrokken vakministers – te besluiten over de deelname aan gemeenschappelijke voorzieningen van zelfstandige bestuursorganen. De bevoegdheid is op twee manieren beperkt:

- a) Door de definitie van het begrip «infrastructurele voorziening»: de bevoegdheden gelden alleen bedrijfsvoeringsvoorzieningen, dit wil zeggen ondersteunende diensten die de inhoudelijke besluiten in het kader van de taakuitvoering van de zelfstandige bestuursorganen logischerwijs niet kunnen beïnvloeden.
- b) Door de reikwijdte van de bevoegdheden: de bevoegdheden gelden alleen publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid en privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die alleen wettelijk opgedragen taken en daaruit voortvloeiende werkzaamheden uitvoeren («voltijd-zelfstandige bestuursorganen»). In het voorstel wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandige bestuursorganen met en zonder regelgebonden taakuitvoering.

In dit algemene deel van de memorie van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- het begrip «infrastructurele voorzieningen voor de bedrijfsvoering» en de redenen waarom het belangrijk kan zijn dat bepaalde groepen organisaties van de Rijksoverheid deze gaan gebruiken;
- het besluitvormingsproces over de deelname van organisaties van de Rijksoverheid, waaronder zelfstandige bestuursorganen, aan deze voorzieningen;
- een bespreking van alternatieven om dezelfde doelen van de regering te bereiken en de argumenten om precies deze aanpassing van de Kaderwet voor te stellen;
- de juridische vormgeving van het wetsvoorstel;
- enkele technische aanpassingen van de Kaderwet ZBO's.

2. Bedrijfsvoeringsinfrastructuur voor de Rijksoverheid

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat wordt bedoeld met een voorziening in het kader van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur, waarom het effectief en efficiënt kan zijn dat onderdelen van de Rijksoverheid gebruik maken van dergelijke infrastructurele voorzieningen. Het betoog geldt tot dat punt dus voor de Rijksoverheid als geheel. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op deelname door zelfstandige bestuursorganen.

2.1 Infrastructurele voorzieningen voor de Rijksoverheid

Infrastructurele voorziening in algemene zin

Een infrastructuur is een verzameling voorzieningen, die hun *meerwaarde* ontleen aan het feit dat een aantal gebruikers die *gezamenlijk* gebruiken. Deze waarde komt bovenop de waarde die deze voorzieningen in directe zin hebben voor de taakuitvoering van de gebruikers. Soms is deze meerwaarde weinig meer dan een schaalvoordeel: per gebruiker is het dan goedkoper gebruik te maken van een centraal beheerde voorziening dan zelf een dergelijke voorziening te beheren. Soms leidt het gebruik van een infrastructurale voorziening ook tot een meerwaarde die uitsluitend te danken is aan het feit dat deze door velen wordt gebruikt. De meerwaarde

van een telefoon is dat velen erover beschikken. Kenmerk van een infrastructuur is bovendien tevens dat zij generiek is: iedere deelnemer kan ongehinderd de activiteiten uitvoeren die hij altijd uitvoerde, alleen beter, gemakkelijker en goedkoper. Met andere woorden, een infrastructuur is per definitie min of meer *toepassingsonafhankelijk*.

Toepassingsonafhankelijkheid in de overheidscontext

Overheidsorganisaties moeten hun taken doelmatig uitvoeren en hebben daarnaast – anders dan zuiver private organisaties – te maken met normen als *rechtsgelijkheid*, *rechtszekerheid* en *rechtmatigheid* (algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Deze normen kunnen door de wetgever per taak nader worden gespecificeerd, maar iedere overheidsorganisatie heeft ze in acht te nemen. Als een voorziening organisaties helpt zich aan bedoelde normen te houden en verder «neutraal» is in de zin dat zij de taakuitvoering niet inhoudelijk beïnvloedt, dan mag zij in het kader van dit wetsontwerp toepassingsonafhankelijk heten. Een dergelijke voorziening komt in theorie in aanmerking deel uit te maken van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur, als er aan het gebruik ervan tevens een meerwaarde is verbonden die uitstijgt boven de gebruikswaarde voor de individuele deelnemers. In de praktijk is daarvoor een zorgvuldig besluitvormingsproces nodig (zie 3).

De regering verwacht overigens dat gedurende de eerstkomende jaren de opbrengsten van de in ontwikkeling zijnde infrastructurele voorzieningen voornamelijk in termen van doelmatigheid zullen worden gemeten. In de verdere toekomst zijn ook significante opbrengsten ten aanzien van de andere hiervoor genoemde normen denkbaar; deze opbrengsten zijn meestal minder goed in geld uit te drukken. De voorbeelden verderop illustreren de mogelijkheden.

Bedrijfsvoering

Een voor dit wetsvoorstel cruciale term is «bedrijfsvoering». Onder *bedrijfsvoering* wordt verstaan het sturen en beheersen van bedrijfsprocessen binnen de Rijksoverheid om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als de processen die hiervoor faciliterend zijn.⁵ Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat er substantiële deelprocessen binnen de bedrijfsvoering zijn, die in bovenbeschreven zin toepassingsonafhankelijk zijn.

Voorziening voor de bedrijfsvoering

Bedrijfsvoeringsprocessen kunnen worden ondersteund door voorzieningen. Er zijn inspanningen nodig om deze voorzieningen in stand te houden. Soms zijn die inspanningen beperkt. Denk aan een standaardprocedure, zoals de begrotingsvoorschriften of communicatiestandaarden. In het kader van dit wetsvoorstel moet worden gedacht aan voorzieningen, waarmee *substantiële materiële of organisatorische ontwikkel- en beheerskosten* zijn gemoeid; denk bijvoorbeeld aan een sharedserviceorganisatie in de PIOFACH-sfeer.⁶ De investeringen in dergelijke voorzieningen zijn slechts te verantwoorden bij een grote zekerheid over het toekomstige gebruik ervan.

⁵ Het referentiekader, mededeling over de bedrijfsvoering, Ministerie van Financiën, 2002.

⁶ PIOFACH is een acroniem voor personeel, Informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie, huisvesting. De term wordt gebruikt als verzamelnaam voor deze ondersteunende processen.

De opbrengsten nader toegelicht

Zoals hierboven gesteld ontleent een infrastructurele voorziening zijn meerwaarde aan het gemeenschappelijk gebruik. Het gaat daarbij niet altijd alleen om financiële besparingen, hoewel besparingen op rijksniveau de primaire aanleiding is geweest om te beginnen met de rijksbrede infrastructuur. De kern van het idee achter de Rijksbrede infrastructuur is veeleer *dat de Rijksoverheid zich dankzij de infrastructurele voorzieningen zodanig kan organiseren dat zij – ondanks dat zij vele onderdelen kent – door haar omgeving (burgers, bedrijven, instellingen) wordt ervaren als één Rijksoverheid (ook wel: één concern)*. Dit abstracte doel – dat de overheid op nationaal niveau steeds meer als eenheid gaat functioneren – moet tot concrete opbrengsten leiden. Hier volgen enkele voorbeelden:

- a) Waarde die direct terecht komt bij burgers of bedrijven. Vele van deze infrastructurele voorzieningen zijn al gerealiseerd en een aantal daarvan kent nu al een eigen wettelijke regeling, zodat het voorliggende wetsvoorstel daarvoor niet meer nodig is. Momenteel loopt er bijvoorbeeld een project om incasso-activiteiten te concentreren, hetgeen voor de burger het voordeel heeft slechts met één organisatie te maken te hebben.⁷ De regering blijft alert op nieuwe vergelijkbare mogelijkheden om waarde te creëren voor burgers en bedrijven en wil die dan ook slagvaardig kunnen benutten. Een afzonderlijke wettelijke regeling blijft overigens hoe dan ook nodig, als ook andere organisaties dan alleen de ministeries en zelfstandige bestuursorganen geacht worden gebruik te maken van de voorzieningen. Een voorbeeld van dit laatste is het stelsel van basisregistraties (Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens, Handelsregister enzovoort) dat ervoor zorgt dat de hele overheid meer eenduidig kan opereren en de burgers niet lastig hoeft te vallen met onnodige informatieverzoeken.⁸
- b) Waarde die in eerste instantie binnen de overheid wordt gecreëerd en dus indirect de burger ten goede komt. De hierna genoemde voorbeelden kunnen tot financiële besparingen leiden, maar in alle gevallen is dat niet het enige en soms niet eens het belangrijkste.

Voorbeelden:

- Personeelsinformatiesysteem op rijksniveau (P-direkt) ondersteunt optimale benutting van de personele capaciteit, en daarmee het flexibel en betrouwbaar functioneren van de Rijksdienst.
- Door de Digitale Werkplek Rijk (DWR) kan iedere rijksambtenaar in ieder overheidsgebouw en thuis werken in een ICT-omgeving die optimale ondersteuning koppelt aan vereiste beveiliging.
- Het «stelsel van rijksgebouwen» is op zich al te beschouwen als een infrastructuur. De combinatie met het vorige voorbeeld vergroot de meerwaarde.

⁷ Voorlopig gaat het nog alleen om de «deurwaardersfase».

⁸ Het stelsel van basisregistraties bestaat intussen uit 13 basisregistraties, namelijk: GBA (Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens); RNI (Registratie Niet Ingezetenen), NHR (Handelsregister); BAG (Basisregistraties Adressen en Gebouwen); BRT (Basisregistratie Topografie); BRK (Basisregistratie Kadaster); BRV (Basisregistratie Voertuigen); BLAU (Basisregistratie lonen, arbeids en uitkeringsverhoudingen); BRI (Basisregistratie Inkomens); WOZ (Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken); BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie); BRO (Basisregistratie Ondergrond). Een aantal van deze basisregistraties worden gevoerd door publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Hun status is al geregeld in specifieke wetgeving.

- Bepaalde categorieën overheidsorganisaties, bijvoorbeeld de rijksinspecties, kunnen gebruik maken van een eigen gezamenlijke ICT-infrastructuur, die het uitwisselen van informatie vereenvoudigt.
- Voorzieningen om de rijksoverheid weerbaarder te maken tegen internet-aanvallen, zoals DDos-aanvallen.
- Een Rijks Beveiligingsorganisatie (RBO) zorgt voor de beveiliging van Rijksgebouwen.

2.2 Wat inhoudelijk te regelen bij een infrastructurele voorziening voor de Rijksoverheid?

Voor een infrastructurele voorziening moet het volgende eenduidig zijn geregeld:

- a) De inhoud («wat mag de gebruiker verwachten van de voorziening?»);
- b) De gebruikers van de voorziening en hun rechten en plichten;
- c) De beheerder van de voorziening en zijn rechten en plichten;
- d) Bijzondere omstandigheden.

Ad a) De inhoud van de infrastructurele voorziening

De voorziening is in de context van dit wetsvoorstel steeds een samenhangende verzameling van standaardprocessen of -diensten, die de bedrijfsvoering van de gebruikende organisatie ondersteunen en/of de communicatie met collega-organisaties vergemakkelijken. De karakterisering van een voorziening als een verzameling processen neemt niet weg dat de gebruikersorganisatie de voorziening kan zien als een materieel product. Een duidelijk voorbeeld is het huisvestingsproces: de gebruikersorganisatie ziet slechts een kantoor voor de medewerkers en denkt niet aan het proces dat tot dit resultaat leidt.

Een volledige specificatie beschrijft niet alleen de functie van het proces, maar ook de te leveren kwaliteit in termen van betrouwbaarheid, beveiliging, schaalbaarheid, robuustheid enzovoort.

Ad b) De gebruikers

De gebruikers van een infrastructurele voorziening zijn groepen van organisaties binnen de Rijksoverheid.⁹ Uitgangspunt is dat alleen gebruikers toegang hebben tot de infrastructuur die door hun gebruik bijdragen aan de meerwaarde van de infrastructuur. Dus niet alle infrastructurele voorzieningen zullen door alle overheidsorganisaties worden gebruikt. Een incassovoorziening wordt alleen gebruikt door organisaties die incasso-activiteiten kennen; een inspectie-infrastructuur wordt alleen gebruikt door toezichthouders. Aan het gebruik zijn rechten en plichten verbonden, die goed moeten zijn beschreven. Het uitgangspunt is dat de gebruikers direct of indirect de infrastructuur bekostigen.

Ad c) De beheerder

In het algemeen is een Minister eindverantwoordelijk voor het beheer van een infrastructurele voorziening; hierna de «beherende Minister». Het feitelijke beheer wordt belegd bij (bijvoorbeeld gemandateerd aan) een organisatie binnen de Rijksoverheid («centrale overheid»), die dit zelf doet of uitbesteedt: de «beheerder». Deze beheerder heeft specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hij is in ieder geval verantwoordelijk voor de (ontwikkeling van de) kwaliteit van de voorziening. Dat betekent

⁹ Als het om infrastructurele voorzieningen gaat die ook buiten de rijksoverheid worden gebruikt, zal meestal een specifieke wettelijke regeling worden ontworpen. Denk aan de basisregistraties of voorzieningen als DigiD.

niet dat hij altijd alle beheersactiviteiten zelf uitvoert. Hij kan er bijvoorbeeld voor kiezen ontwikkelactiviteiten uit te besteden of op de markt verkrijgbare standaardfuncties in te kopen. Hij is in dit soort situaties uiteraard ook gebonden aan de Europese aanbestedingsregels.

Met het vastleggen van de rechten en plichten van gebruikers en de beheerder is in feite de «governance» van de infrastructurele voorziening gespecificeerd.

Ad d) Bijzondere gevallen

Het voorgaande volstaat in een stabiele gebruiksfase. Daarnaast zijn er overgangssituaties, bijvoorbeeld bij uitbreidingen in termen van functionaliteit of van de gebruikersgroep. In deze situaties kunnen andere condities gelden, specifiek voor nieuwe toetreders of voor gebruikers in een proefperiode. Zo is denkbaar dat een lopend contract aanleiding is voor een tijdelijke uitzondering op verplichte deelname.

2.3 De zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen

De noties in de voorgaande paragrafen kunnen als volgt worden samengevat.

Een «voorziening» in het kader van de rijksbrede infrastructuur, kortweg (infrastructurele) voorziening, is een samenhangende verzameling processen of diensten, die in stand wordt gehouden door een bestuursorgaan van de centrale overheid (de beheerder) en die een aantal bestuursorganen van de centrale overheid (de gebruikers) ondersteunt bij de uitvoering van hun taak. Het gebruik van de voorziening heeft geen oneigenlijke invloed op de taakuitvoering door de gebruikende bestuursorganen, in de zin dat de inhoudelijk besluiten anders worden dan de wetgever heeft bedoeld. De voorziening kan de gebruiker op neutrale wijze helpen zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Kortom, een infrastructurele voorziening helpt het gebruikende bestuursorgaan en laat dit orgaan alle ruimte die het wettelijk heeft. Voor zelfstandige bestuursorganen betekent dit laatste dat deelname aan een infrastructurele voorziening niet mag verhinderen dat het zelfstandig bestuursorgaan het toebedeelde openbare gezag zelfstandig – overeenkomstig de bedoeling van de wetgever – uitoefent. In deze paragraaf is de algemene vraag aan de orde hoe groot in algemene zin de risico's zijn dat deelname aan infrastructurele voorzieningen ten koste gaat van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen. Ter beantwoording van die vraag wordt uitgegaan van de drie instellingscriteria voor zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's, artikel 3). Deze criteria vormen immers de voornaamste bestaansgronden voor zelfstandige bestuursorganen.

- De zogenaamde «onafhankelijke zelfstandige bestuursorganen» (onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid) hebben doorgaans substantiële discretionaire ruimte. Er is zeker waakzaamheid nodig om te voorkomen dat deze afneemt door deelname aan een infrastructurele voorziening. In de praktijk zijn binnen deze onafhankelijke zelfstandige bestuursorganen ondersteunende processen als het verzamelen van de informatie en de voorbereiding van de besluitvorming in individuele gevallen, zorgvuldig gescheiden van de formele besluitvorming, die exclusief bij het zelfstandig bestuursorgaan berust. Deze scheiding dient de transparantie van de besluitvorming. Dit verklaart overigens ook waarom de regering op zichzelf een eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig acht voor een onafhankelijke uitoefening van het aan deze zelfstandige

bestuursorganen toebedeelde openbare gezag. Bij zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid ligt de beheersverantwoordelijkheid voor de ondersteunende processen bij de vakminister, zonder dat dit het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan aantast.

De regering concludeert dat er bij «onafhankelijke zelfstandige bestuursorganen» een gering risico van oneigenlijk verlies aan zelfstandigheid is als gevolg van deelname aan infrastructurele voorzieningen.

- Bij de zogenaamde «participatie-zelfstandige bestuursorganen» (participatie van maatschappelijke organisaties is aangewezen in verband met de betrokken bestuurstaak) is mogelijke deelname aan een infrastructurele voorziening afhankelijk van de aard van de participatie. Meestal heeft de participatie uitsluitend het karakter van een medeverantwoordelijkheid voor de samenstelling van het zelfstandig bestuursorgaan. In die gevallen is deelname aan een infrastructurele voorziening vanuit de participatie-optiek geen probleem. Mochten de primaire processen van het zelfstandig bestuursorgaan sterk verweven zijn met die van de participanten, dan is voorzichtigheid geboden. Op dit moment zijn er geen zelfstandige bestuursorganen, waarvoor dat het geval is.
De regering concludeert dat er bij «participatie-zelfstandige bestuursorganen» een gering risico van oneigenlijk verlies aan zelfstandigheid is als gevolg van deelname aan infrastructurele voorzieningen.
- De zogenaamde «regelgebonden zelfstandige bestuursorganen» (strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen) hebben relatief weinig discretionaire ruimte bij het nemen van hun besluiten. De kans dat een infrastructurele voorziening afdoet aan die ruimte is daarom uiterst gering. Het enige argument om een infrastructurele voorziening niet te gebruiken is gelegen in de kwaliteit van het primaire proces van het zelfstandig bestuursorgaan. Men moet dan denken aan situaties dat deelname ten koste gaat van de betrouwbaarheid van het primaire proces of de dienstverlening aan de burger.
De regering concludeert dat bij «regelgebonden zelfstandige bestuursorganen» het risico van oneigenlijk verlies aan zelfstandigheid als gevolg van deelname aan infrastructurele voorzieningen vrijwel nihil is, althans niet groter dan bij bijvoorbeeld agentschappen.

Samengevat, over het algemeen is er geen reden om te denken dat deelname aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur wezenlijke risico's met zich meebrengt voor de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen. Niettemin zijn de risico's voor sommige typen zelfstandige bestuursorganen wat groter dan voor andere. De regering wil rekening houden met die verschillen. Hierop wordt terug gekomen in paragraaf 4.

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

In de vorige paragraaf is uitgelegd waarom het risico van ongewenste aantasting van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen door deelname aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur gering is. De belangrijkste garantie dat deze ongewenste aantasting niet aan de orde is, ligt echter in het besluitvormingsproces rond iedere infrastructurele voorziening. Zorgvuldige besluitvorming is overigens nodig voor alle uitvoeringsorganisaties op het niveau van de Rijksoverheid, niet alleen voor zelfstandige bestuursorganen. Deelname heeft immers grote gevolgen voor de gebruikersorganisatie, ook al wordt de bestuurstaak in

enge zin niet door de voorziening geraakt. Gezien het belang van zorgvuldigheid wordt hierna dit besluitvormingsproces rond de ontwikkeling en de implementatie van een infrastructurele voorziening nog eens beschreven: ¹⁰.

Besluitvormingsproces rond de ontwikkeling en de implementatie van een infrastructurele voorziening

- Er wordt een «business case» voor een bepaald deel van de Rijksoverheid opgesteld, de zogenaamde doelgroep. Dit hoeft dus niet de gehele Rijksoverheid te zijn. De business case dient om vast te stellen welke voor- en nadelen de voorziening in kwestie zal hebben. Als er zelfstandige bestuursorganen tot de doelgroep behoren, dan worden deze ook in dit stadium betrokken. Op de business case wordt hierna terug gekomen.
- Is de business case – over de gehele doelgroep genomen – positief, dan besluit de regering tot de ontwikkeling van de voorziening. Soms moet een complete organisatie worden opgezet of heringericht. Een dergelijke organisatie zal dan qua omvang mee moeten kunnen bewegen met het gebruik van de te leveren dienst (shared service organisaties).
- De volgende stap is de test in de praktijk: de voorziening wordt op beperkte schaal beproefd. Infrastructurele diensten dienen immers aan hoge eisen te voldoen van betrouwbaarheid en stabiliteit. Voor de goede orde, deze test kan de business case nog steeds beïnvloeden.
- Als deze test tot de tevredenheid van de regering is verlopen, dan zullen de betrokken Ministers besluiten tot invoering van de voorziening binnen de doelgroep. De zelfstandige bestuursorganen binnen de doelgroep zullen op basis van hun eigen business case het verzoek tot deelname indienen. Vaak zal de implementatie overigens in tranches geschieden.
- Tenslotte zal de voorziening zijn bedoelde verspreiding hebben bereikt. Daarmee komt het proces definitief in een nieuwe fase: die van gebruik en beheer. Ook in deze fase is goed overleg tussen de beheersverantwoordelijke en de gebruikers onontbeerlijk.

Uit deze schets blijkt dat de regering er sterk aan hecht de deelnemende uitvoeringsorganisaties bij de besluitvorming over infrastructurele voorzieningen te betrekken, ongeacht of deze de status van een zelfstandig bestuursorgaan hebben of niet. Hierna worden nog twee belangrijke elementen uit het besluitvormingsproces besproken die dit nader illustreren.

De business case

Een business case is een beschrijving van de zakelijke afweging om een project te beginnen, ter onderbouwing van het besluit om wel of niet te starten en/of verder te gaan met een project. Met andere woorden, de business case moet garanderen dat alleen in een infrastructurele voorziening wordt geïnvesteerd, als dat voor de Rijksoverheid – en daardoor voor de burger – voordelig is. Omdat infrastructurele voorzieningen per definitie zijn bedoeld voor een lange periode, zullen zij met enige regelmaat groot onderhoud nodig hebben; in dat geval kan een nieuwe businesscase aan de orde zijn.

Een business case omvat in zijn algemeenheid een kosten/batenanalyse, inclusief een kwalitatieve beschrijving van achtergronden, opties,

¹⁰ Dit besluitvormingsproces is eerder al beschreven in het kabinetsstandpunt op de motie Koopmans-Heijnen: Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 82.

benodigde bronnen, risicobeheersing, etc.¹¹ In geval van een infrastructurale voorziening zal ook de bestemming van de verwachte meerwaarde (zie paragraaf 2.1) aan de orde moeten komen. De immateriële meerwaarde zal direct of indirect ten goede komen aan burgers of bedrijven. De financiële besparingen – het saldo van financiële baten en kosten van de beheerder en de gebruikers – komen indirect ook ten goede aan de maatschappij via besparingen bij organisatieonderdelen. De business case wordt op het niveau van de Rijksoverheid opgesteld. Daarbij kunnen de (financiële en niet-financiële) gevolgen voor individuele deelnemers, waaronder dus eventueel zelfstandige bestuursorganen, in kaart worden gebracht en meegewogen. Als de business case op rijksniveau in financiële zin positief is, bestaat altijd de ruimte om – desnoods via compensaties die door andere deelnemers/gebruikers worden opgebracht – de financiële business case voor iedere deelnemer positief te laten uitvallen.

Besluitvorming «in overeenstemming met de Ministers die het aangaat»

Het besluitvormingsproces wordt zodanig ingericht dat iedere Minister met een bijzonder belang wordt betrokken. Een besluit om een uitvoeringsorganisatie (een zelfstandig bestuursorgaan of een andere organisatie) gebruik te laten maken van een infrastructurale voorziening wordt daarom altijd genomen in overeenstemming met alle Ministers die het aangaat:

- *De Minister die de infrastructurale voorziening beheert of gaat beheren*
De «beherende» Minister is vooral verantwoordelijk voor het behalen van de efficiëntiewinsten als gevolg van het gebruik van een infrastructurale voorziening. Hij heeft dus een groot belang bij tijdige deelname van gebruikers. Die deelname moet niet te vroeg worden gepland, omdat de infrastructurale voorziening daartegen niet is opgewassen, en niet al te laat, omdat dan de opbrengsten navenant later worden geïncasseerd. In het algemeen zal deze Minister het initiatief nemen en het besluitvormingsproces ten aanzien van een concrete infrastructurale voorziening organiseren, vanaf de business case tot en met de implementatie.
- *De Ministers onder wie gebruikende organisaties ressorteren*
De vakminister is verantwoordelijk voor de taakuitvoering van de onder hem ressorterende uitvoerende organisaties (in het geval van zelfstandige bestuursorganen is deze verantwoordelijkheid wel beperkt). Hij bewaakt dat deze organisaties hun taak naar behoren kunnen blijven uitvoeren, ook als zij deelnemen aan een infrastructurale voorziening. Hij kan bijvoorbeeld daartoe een eigen business case of een uitvoeringstoets door «zijn» organisaties laten opstellen en deze inbrengen in de besluitvorming over de rijksbrede business case. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zijn organisatie eerder, later of zelfs helemaal niet gebruik maakt van een bepaalde infrastructurale voorziening.
- *De Minister voor de Rijksoverheid, i.c. de Minister voor W&R*
De Minister voor W&R is verantwoordelijk voor een effectieve en efficiënte Rijksoverheid als geheel. De rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur is daartoe een belangrijk instrument. Hij zal de voortgang van de ontwikkeling van deze infrastructuur bewaken, alsmede de kwaliteit daarvan.

¹¹ Deze definitie wordt gehanteerd binnen het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (zie hoofdstuk 1).

De stem van het zelfstandig bestuursorgaan

Hoewel het risico gering is dat deelname aan een infrastructurele voorziening hun zelfstandige functioneren verstoort (zie paragraaf 2.3), wil de regering zelfstandige bestuursorganen in beginsel een zware stem geven in de besluitvorming. In paragraaf 4 wordt hierop nader ingegaan.

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

De regering zoekt de optimale balans tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid. Zorgvuldigheid is altijd van belang, maar bij zelfstandige bestuursorganen speelt bovendien dat hun een zekere zelfstandigheid door de wetgever is toebedeeld. Zo is de Minister niet bevoegd in individuele gevallen aanwijzingen aan het bestuursorgaan te geven. Ieder besluit dat een inbreuk betekent op de toebedeelde zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan moet uiterst zorgvuldig worden genomen om te voorkomen dat de bedoelingen van de wetgever worden doorkruist. Daarom vindt de regering het gewenst een wettelijke regeling te treffen ten aanzien van de deelname van zelfstandige bestuursorganen aan rijksbrede infrastructurele voorzieningen. Daarbij komt dat in sommige gevallen als gevolg van de Europese aanbestedingsregels een wettelijke regeling nodig is om zelfstandige bestuursorganen te laten deelnemen aan bepaalde infrastructurele voorzieningen (zie paragraaf 5). Enerzijds de noodzaak van zorgvuldigheid erkennend, wil de regering anderzijds slagvaardig doorwerken aan een effectieve en efficiënte Rijksoverheid. Bij het bepalen van de optimale balans tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid komen twee vervolgvragen in beeld:

- a) Moet de deelname van andere zelfstandige bestuursorganen per infrastructurele voorziening of per zelfstandig bestuursorgaan wettelijk worden geregeld of volstaat een algemene regeling in de Kaderwet ZBO's?
- b) Als wordt gekozen voor aanpassing van de Kaderwet ZBO's, omvat die dan de mogelijkheid zelfstandige bestuursorganen tot deelname te verplichten of geschiedt deelname uitsluitend op vrijwillige basis?

a) Wettelijke regeling per infrastructurele voorziening of generieke regeling in Kaderwet ZBO's?

Het grote voordeel van een wettelijke regeling per infrastructurele voorziening is de maximale borging van de zorgvuldigheid. Het nadeel is dat een wetgevingsproces veel tijd in beslag neemt, hetgeen slecht past bij de slagvaardigheid die het kabinet wenst bij het realiseren van de rijksbrede infrastructuur. Een generieke regeling via de Kaderwet ZBO's verdient in dat opzicht de voorkeur.

Bij de afweging tussen deze twee alternatieven moet vooral worden overwogen hoe groot het risico is dat het besluitvormingsproces van paragraaf 3 leidt tot besluiten die afbreuk doen aan de door de wetgever bedoelde zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen.

De regering concludeert dat een generieke regeling in de Kaderwet ZBO's de voorkeur verdient boven een wettelijke regeling per infrastructurele voorziening.

b) Verplichte of vrijwillige deelname?

Als dan gekozen wordt voor een generieke regeling in de Kaderwet ZBO's, welke stem moet een zelfstandig bestuursorgaan hebben in de besluitvorming over deelname aan een infrastructurele voorziening?

In zijn standpunt op de motie Koopmans/Heijnen stelde het toenmalige kabinet dat het normaliter niet nodig zal zijn om zelfstandige bestuursorganen wettelijk te verplichten om zich aan te sluiten bij de infrastructuur.¹² Ook het huidige kabinet verwacht dat zelfstandige bestuursorganen zich doorgaans graag aansluiten bij infrastructurele voorzieningen die mede voor hun gebruik worden ontwikkeld. Echter, nu gaat de wettelijke zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid zover dat één zelfstandig bestuursorgaan een ontwikkeling zou kunnen frustreren die voor de Rijksoverheid als geheel gunstig zou zijn. Getuige de genoemde motie Koopmans/Schouw deelt de Tweede Kamer deze zorg.

De regering heeft het belang van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen afgewogen tegen de wenselijkheid te voorkomen dat het belang van de gehele Rijksoverheid wordt geschaad door onverhoopte onwil van een enkel zelfstandig bestuursorgaan. Hiervoor (paragraaf 3) werd reeds opgemerkt dat de regering zelfstandige bestuursorganen in beginsel een zware stem wil geven in de besluitvorming. Dit kan wettelijk worden verankerd door in de Kaderwet ZBO's te bepalen dat de Minister voor W&R zijn besluit alleen op verzoek van het zelfstandig bestuursorgaan neemt. De regering maakt op deze regel een uitzondering voor zelfstandige bestuursorganen met regelgebonden taakuitvoering.¹³ Deze zelfstandige bestuursorganen zijn relatief omvangrijk en maken veelal deel uit van uitvoeringsketens binnen de overheid. Hun deelname is op den duur cruciaal om het gewenste rendement uit de rijksbrede infrastructuur te halen. Bovendien is bij deze zelfstandige bestuursorganen het risico minimaal dat deelname hun zelfstandige functioneren verstoort, zoals uit de analyse in paragraaf 2.3 blijkt. Met andere woorden, voor deze zelfstandige bestuursorganen zijn de risico's voor de zelfstandigheid het kleinst en de voordelen van deelname aan de rijksbrede infrastructuur het grootst.

Op grond van deze overwegingen wordt dus voorgesteld om in een nieuw artikel 21a van de Kaderwet ZBO's te bepalen dat de Minister voor W&R kan besluiten dat een zelfstandig bestuursorgaan deelneemt aan een infrastructurele voorziening en dat de Minister een dergelijk besluit alleen op verzoek van een zelfstandig bestuursorgaan kan nemen, tenzij het zelfstandig bestuursorgaan ook regelgebonden taken uitvoert. Dat betekent dat bijvoorbeeld markttoezichthouders, zoals DNB, de AFM en de NZa, niet zonder nadere wetgeving kunnen worden verplicht tot deelname aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Voor alle duidelijkheid wordt er op gewezen dat, wanneer de Minister eenmaal van zijn bevoegdheid op grond van de Kaderwet ZBO's gebruik heeft gemaakt en tot deelname van het zelfstandig bestuursorgaan heeft besloten, het zelfstandig bestuursorgaan niet vrij meer is zich te onttrekken aan deelname.

Daarnaast wordt voor de deelnemende zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet ZBO's bepaald dat zij gehouden zijn financieel bij te dragen, overeenkomstig de regels in een algemene maatregel van bestuur. Met de gezamenlijke bijdragen van alle deelnemers wordt de instandhouding van de infrastructurele voorziening in kwestie gefinancierd. 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

¹² Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 82.

¹³ Er zijn zelfstandige bestuursorganen die hun zelfstandige status te danken hebben aan een ander instellingscriterium dan regelgebonden uitvoering, maar toch substantiële regelgebonden taken uitvoeren. Voor deze »zelfstandige bestuursorganen geldt het wetsvoorstel ook. De Kamer van Koophandel is een zelfstandig bestuursorgaan op grond van het participatiemotief, maar beheert ook het Handelsregister (een strikt regelgebonden taak).

dan de nadelen. Het kan zelfs voorkomen dat de bijdrage op nul wordt vastgesteld (zie de passage over de business case in paragraaf 3).

5. Toelichting bij de juridische vormgeving van het wetsvoorstel

a) Aanbestedings- en mededingingsrecht

Het is als gevolg van het Europese aanbestedingsrecht niet vanzelfsprekend dat verschillende rechtspersonen binnen de overheid tegen betaling gebruik mogen maken van elkaars diensten zonder aanbestedingsprocedure. Immers, overheidsopdrachten met een waarde boven de Europese drempelbedragen moeten in principe worden aanbesteed, om zo de marktwerking op de interne markt van de EU te bevorderen.¹⁴ In deze paragraaf wordt geverifieerd of de regeling standhoudt in het licht van dat Europese recht.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een systematiek waarbij de Minister voor W&R in overeenstemming met de Ministers die het aangaat, kan bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan gebruik maakt van een infrastructurele voorziening. Deelname van een zelfstandig bestuursorgaan met regelgebonden uitvoering hoeft niet vrijwillig te zijn, maar zal – dankzij de zorgvuldige procedure, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 – in de praktijk wel vrijwel altijd vrijwillig zijn. Wat betreft de vergoeding is altijd sprake van een eenzijdig door de Minister bepaalde bijdrage of althans een bijdrage die voortvloeit uit de op initiatief van de Minister vastgestelde grondslagen, dus ook ingeval een zelfstandig bestuursorgaan vrijwillig aan de voorziening deelneemt. Van enige onderhandeling over de aansluiting of de daarvoor te betalen vergoeding is dus geen sprake.

Dit betekent dat er geen sprake is van een overeenkomst onder bezwarende titel. Een dergelijke overeenkomst is een belangrijk uitgangspunt voor de toepasselijkheid van de Europese aanbestedingsregels. Overheidsopdrachten zijn in de Aanbestedingswet 2012 omschreven als «schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten». Blijkens de jurisprudentie onderzoekt het EU Hof van Justitie dan ook in de eerste plaats of er een overeenkomst tot stand is gekomen. Dat is een essentieel vereiste om de «dienstverlening» onder het bereik van de aanbestedingsregels te kunnen brengen. Nu het gebruik door zelfstandige bestuursorganen van een infrastructurele voorziening niet op basis van een overeenkomst plaatsvindt, is er geen sprake van een overheidsopdracht die aanbesteed zou moeten worden.

Er wordt aan herinnerd dat het wetsvoorstel beoogt wijzigingen in de inrichting van de rijksoverheid te faciliteren (zie inleiding). De inrichting van de nationale overheid valt strikt genomen buiten de reikwijdte van het Europese recht. Ook vanuit die invalshoek verzet het Europees recht zich derhalve niet tegen het gebruik maken door zelfstandige bestuursorganen van infrastructurele voorzieningen van het rijk. Dat neemt uiteraard niet weg dat altijd moet worden getoetst aan het verdrag en de beginselen van het Europese recht en de invulling die daaraan door het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt gegeven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de regels omtrent het vrij verkeer van diensten. Voor

¹⁴ De huidige Europese aanbestedingsregels gelden overigens niet voor huur/koop van grond, gebouwen, onroerende zaken. Op het gebied van de huisvesting kunnen zelfstandige bestuursorganen dus ook vrijwillig overeenkomsten sluiten met de Rijksgebouwendienst respectievelijk het Rijksvastgoedbedrijf.

concrete aansluitingen van zelfstandige bestuursorganen op voorzieningen van het rijk zal dan ook telkens worden getoetst aan het Europees recht.

Het is overigens denkbaar dat nu of in de toekomst andere Europese regelgeving dan het aanbestedingsrecht in het geding is, die verhindert dat de Minister voor W&R gebruik maakt van de in dit wetsvoorstel beschreven bevoegdheden ten aanzien van een bepaald zelfstandig bestuursorgaan. Te denken valt aan Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de nationale markttoezichthouders op het gebied van gereguleerde sectoren als energie, telecommunicatie en vervoer. Dat is ondervangen doordat zogenaamde «onafhankelijke zelfstandige bestuursorganen» (onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid) alleen op eigen verzoek, en dan na een besluit van de Minister voor W&R kunnen deelnemen aan infrastructurele voorzieningen van het rijk.

Tenslotte staan ook de mededingingsregels, meer speciaal de regels over «Markt en Overheid», zoals opgenomen in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, niet in de weg aan deelname van zelfstandige bestuursorganen aan de rijksinfrastructuur. De Wet Markt en Overheid is namelijk niet altijd van toepassing, bijvoorbeeld wanneer het gaat om in-house activiteiten of «het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak». Wanneer de Wet Markt en Overheid wel van toepassing is dan kan aan de daaruit voortvloeiende gedragsregels onder meer worden voldaan door het doorberekenen van ten minste de integrale kosten voor het gebruik van die gemeenschappelijke voorziening, zoals nader uitgewerkt in het Besluit markt en overheid. Bij de opstelling van de algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels worden gesteld over de grondslag en de vaststelling van de voor het gebruik van de voorziening verschuldigde bijdrage zal rekening worden gehouden met het vereiste van integrale kostendoorberekening.

b) Beleidsregels op grond van artikel 21 Kaderwet ZBO's

De Minister die verantwoordelijk is voor het zelfstandig bestuursorgaan heeft op grond van artikel 21 Kaderwet ZBO's de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Deze bevoegdheid moet worden onderscheiden van de bevoegdheid van de Minister voor W&R om te bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan gebruik maakt van een gemeenschappelijke voorziening, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 21a. Ten eerste wordt een besluit over deelname aan een gemeenschappelijke voorziening altijd genomen door de Minister voor W&R (in overstemming met de betrokken vakministers) terwijl beleidsregels op grond van de Kaderwet ZBO's alleen kunnen worden vastgesteld door de Minister die verantwoordelijk is voor het zelfstandige bestuursorgaan. Belangrijker verschil is echter dat beleidsregels betrekking hebben op de inhoud van de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan en niet op de (infrastructurele) voorzieningen die daarbij worden gebruikt. Dit volgt uit de definitie van beleidsregel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin is bepaald dat onder beleidsregel wordt verstaan «een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan» (artikel 1:3, vierde lid, Awb).

c) Waarom een bevoegdheid voor de Minister voor W&R?

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is overwogen de in artikel 21a, eerste lid, beschreven bevoegdheid toe te kennen aan hetzij de Minister die de verantwoordelijkheid draagt voor het zelfstandige bestuursorgaan in kwestie hetzij de Minister onder wiens verantwoordelijkheid de infrastructurele voorziening wordt beheerd. Omdat het hier meestal gaat om verschillende bewindspersonen die ook verschillende belangen hebben te behartigen, is ervoor gekozen de Minister die de organisatie van de Rijksdienst in portefeuille heeft – i.c. de Minister voor W&R – van extra bevoegdheden te voorzien. Om dezelfde reden voert deze Minister overigens ook de regie over programma's als Compacte Rijksdienst (zie inleiding).

d) Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enkele technische wijzigingen in de Kaderwet ZBO's aan te brengen. Met deze wijzigingen wordt in de Kaderwet ZBO's de Minister van BZK vervangen door de Minister voor W&R als verantwoordelijk Minister (artikel I, onderdelen A, B, E, F), wordt de wettekst op een enkel punt verduidelijkt (artikel I, onderdeel D) en worden bepalingen die materieel uitgewerkt zijn geschrapt (artikel I, onderdeel G).

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

- *Wat is de aanleiding?*
De aanleiding was de vraag of zelfstandige bestuursorganen gebruik zouden *mogen* maken van de rijksbrede infrastructuur, die in het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst wordt ontwikkeld. Deze vraag vloeit voort uit de motie Koopmans-Heijnen.¹⁵ Uiteindelijk heeft deze vraag eerder als randvoorwaarde gediend dan als primaire doelstelling.
- *Wie zijn betrokken?*
Bij de besluitvorming over de rijksbrede infrastructuur kan iedere organisatie van de Rijksoverheid betrokken zijn. Het wetsvoorstel zelf ziet op zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, met uitzondering van deeltijd-zelfstandige bestuursorganen.
- *Wat is het probleem?*
Investerings in infrastructurele voorzieningen zijn alleen te verantwoorden, als er voldoende zekerheid bestaat over deelname. Wat zelfstandige bestuursorganen betreft, bestaat die zekerheid niet zonder een wettelijke regeling.
- *Wat is het doel?*
Het doel is zelfstandige bestuursorganen te kunnen laten deelnemen aan een infrastructurele voorziening van de Rijksoverheid, alsmede te regelen (bij algemene maatregel van bestuur) op welke wijze zij in dat geval financieel bijdragen aan het in stand houden van de voorziening.
- *Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*
De regering wenst dat de Rijksoverheid als eenheid kan opereren, als dat bijdraagt aan een effectievere en efficiëntere uitvoering van publieke taken. Daarvoor kan het nodig zijn dat alle betrokken onderdelen van de Rijksoverheid gebruik maken van bepaalde

¹⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 54.

infrastructurele voorzieningen, ongeacht of zij de status van zelfstandig bestuursorgaan hebben of niet.

- *Wat is het beste instrument?*
Gezien de wettelijke zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen is een wettelijke basis nodig om zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid te kunnen laten deelnemen. Het alternatief – een wet per zelfstandig bestuursorgaan of per infrastructurele voorziening – brengt onnodig zware procedures met zich mee.
- *Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu?*
De gevolgen voor burgers en bedrijven zijn voornamelijk indirect. Naarmate de rijksbrede infrastructuur meer wordt gebruikt, zal de Rijksoverheid meer kunnen optreden als eenheid. De Rijksoverheid wordt daardoor ook effectiever en efficiënter en kan haar taken met minder last voor burgers en bedrijven uitvoeren.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

A, B, E en F

Met de totstandkoming van het kabinet-Rutte-Asscher is de algemene verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestuursorganen overgegaan van de Minister van BZK naar de Minister voor W&R. Met deze wijzigingen wordt dit ook in de Kaderwet ZBO's vastgelegd.

C

Artikel 21a

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de Minister voor W&R om te bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (dus een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat) gebruik gaat maken van een gemeenschappelijke infrastructurele voorziening. In het eerste lid is omschreven wat onder «voorziening» wordt verstaan. Het gaat om een samenhangende verzameling processen die de bedrijfsvoering van de aan de voorziening deelnemende organisaties ondersteunen, maar niet inhoudelijk van invloed zijn op de uitkomsten van het primaire proces. Een uitgebreide toelichting is opgenomen in het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 2.1. Vrijwilligheid is het uitgangspunt voor de aansluiting van zelfstandige bestuursorganen bij een gemeenschappelijke voorziening. Daarom is in het eerste lid van artikel 21a geregeld dat een zelfstandig bestuursorgaan de Minister voor W&R kan verzoeken van een voorziening gebruik te mogen maken. Daarnaast geeft het tweede lid de Minister voor W&R de bevoegdheid om een zelfstandig bestuursorgaan te verplichten om aan een gemeenschappelijke voorziening deel te nemen, dat wil zeggen om zonder een daaraan voorafgaand verzoek van het zelfstandige bestuursorgaan te bepalen dat het zelfstandige bestuursorgaan gebruik gaat maken van een voorziening. In beide situaties beslist de Minister voor W&R, gelet op zijn bemoeienis met de taakondersteunende voorzieningen voor de rijkdienst.

De bevoegdheid op grond van het tweede lid om een zelfstandig bestuursorgaan te verplichten deel te nemen is alleen van toepassing ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die onder andere regelgebonden taken uitvoeren. Dit betekent overigens niet dat de bevoegdheid beperkt is tot die zelfstandige bestuursorganen waarbij het motief van regelgebonden uitvoering het belangrijkste motief voor zelfstandigheid is.

De Minister voor W&R neemt de beslissing in overeenstemming met de Ministers wie het aangaat. Dat is op de eerste plaats «Onze Minister» als bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet ZBO's, de Minister onder wie het zelfstandige bestuursorgaan ressorteert. Bijvoorbeeld de Minister van SZW voor de Sociale verzekeringsbank. Op de tweede plaats is de Minister die de voorziening in stand houdt, een Minister wie het aangaat. De Minister voor W&R kan de beslissing op grond van het tweede lid op eigen initiatief nemen, maar het kan ook zijn dat een van de (andere) Ministers wie het aangaat het initiatief neemt om tot besluitvorming te komen.

Een beslissing van de Minister voor W&R als bedoeld in artikel 21a, eerste of tweede lid, kan worden aangemerkt als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:3 Awb). Het betrokken zelfstandige bestuursorgaan zou dan tegen dit besluit in voorkomende gevallen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen aanwenden (bezwaar, beroep en hoger beroep) en datzelfde geldt voor eventuele andere belanghebbende partijen. De verwachting is overigens dat dit zich niet veel zou voordoen, gelet op het feit dat zelfstandige bestuursorganen veelal zelf graag willen meedoen. Mocht er toch onenigheid bestaan, dan acht de regering een oplossing daarvoor in goed overleg te verkiezen boven de genoemde bestuursrechtelijke procedures, aangezien het een voornamelijk «interne» kwestie betreft inzake de organisatie van de rijksdienst. De mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen deze besluiten wordt daarom uitgesloten door de in artikel II opgenomen aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht.

Het derde lid beschrijft de kern van de beoordeling die verricht moet worden, voordat wordt bepaald dat een zelfstandig bestuursorgaan gebruik gaat maken van de gemeenschappelijke voorziening. Het uitgangspunt is dat zelfstandige bestuursorganen zelf beslissen over hun taakuitvoering. Zij kunnen daarbij gebruik maken van voorzieningen binnen de eigen organisatie. Het is daarbij denkbaar dat de taak van een zelfstandig bestuursorgaan doelmatiger en doeltreffender uitgevoerd kan worden door gebruik te maken van een gemeenschappelijke voorziening die in stand wordt gehouden door een ander bestuursorgaan van de centrale overheid. In onderdeel 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting zijn hiervan enkele sprekende voorbeelden gegeven.

Wanneer het zelfstandige bestuursorgaan zelf heeft verzocht om (mede) gebruik te maken van de gemeenschappelijke voorziening, dient de Minister voor W&R in overeenstemming met de Ministers wie het aangaat te beoordelen of naar hun oordeel het inderdaad zo is dat gebruikmaking van de gemeenschappelijke voorziening tot een doelmatiger en doeltreffender taakuitvoering leidt. Daarbij zal tevens worden gelet op de mogelijkheden voor de gemeenschappelijke voorziening om deze taakuitvoering te verbeteren. Ook aspecten van capaciteit en beheersbaarheid van de gemeenschappelijke voorziening spelen daarbij een rol. Ook wanneer het initiatief uitgaat van de Minister voor W&R of een van de Ministers wie het aangaat, moeten de Ministers beoordelen of zij van oordeel zijn dat door gebruikmaking van de gemeenschappelijke voorziening een doelmatiger en doeltreffender taakuitoefening door het zelfstandige bestuursorgaan wordt bevorderd. Dat gebruikmaking van de voorziening door een zelfstandig bestuursorgaan wenselijk is uit een oogpunt van rendement van de voorziening zelf is dus geen voldoende motief om een zelfstandig bestuursorgaan tot gebruikmaking te verplichten.

Als verschillende bestuursorganen van een gemeenschappelijke voorziening gebruik maken, zal het vaak wenselijk zijn om vast te leggen op welke wijze dat moet gebeuren. Het vierde lid biedt de grondslag om zelfstandige bestuursorganen ten aanzien waarvan een besluit als bedoeld in het eerste lid genomen is, te binden aan die werkwijze.

Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk 3 van de Kaderwet ZBO's, dat van toepassing is op alle zelfstandige bestuursorganen zoals omschreven in artikel 1 van de Kaderwet ZBO's. Dat zou betekenen dat ook een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan dat naast zijn wettelijke taken ook andere (markt)activiteiten uitvoert, onder de hier bedoelde regeling zou vallen. Omdat het ongewenst is om een directe bemoeienis te hebben met de bedrijfsvoering van die zelfstandige bestuursorganen zijn dergelijke zelfstandige bestuursorganen van de werking van dit artikel uitgezonderd (vijfde lid).

Artikel 21b

Als een zelfstandig bestuursorgaan op grond van artikel 21a, eerste of tweede lid, gebruik maakt van een gemeenschappelijke voorziening, ligt het in de rede om dat orgaan een deel van de kosten toe te rekenen die zijn gemoeid met het in stand houden van de voorziening. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in het eerste lid van dit artikel. Het voorstel sluit aan bij vormgeving van de bijdrage in de kosten van een andere gemeenschappelijke voorziening, de basisadministratie persoonsgegevens.¹⁶

Op grond van het tweede lid kan een verplichting ontstaan van de ene rechtspersoon (bijvoorbeeld het UWV) jegens een andere rechtspersoon (de Staat).

Het is op het niveau van de Kaderwet ZBO's niet mogelijk om aan te geven welke bijdragen passend zijn en hoe een bijdrage wordt opgebouwd. In het derde lid is bepaald dat – met het oog op een concrete gemeenschappelijke voorziening – bij algemene maatregel van bestuur de grondslag van de bijdrage zal worden bepaald. Het concretiseren van een betalingsverplichting wordt op grond van het vierde lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. In sommige gevallen is het doelmatig om een voorziening in de rijksbegroting te treffen die in de plaats komt van een bijdrage over een tijdvak op basis van een betalingsvaststelling voor dat tijdvak. In zo'n geval kan de bijdrage op nul worden gesteld.

D

Door de formulering van het huidige artikel 26 kan onduidelijkheid ontstaan of ofwel de Minister ofwel het zelfstandige bestuursorgaan de datum vaststelt waarop de begroting moet zijn toegezonden. De voorgestelde aanpassing verduidelijkt dat het de Minister is die de datum vaststelt.

G

Deze wijziging bewerkstelligt dat enkele bepalingen die materieel zijn uitgewerkt worden geschrapt. Het betreft ten eerste de bepaling die regelt dat binnen een jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's mededeling moest worden gedaan aan beide Kamers der Staten-Generaal welke bestaande zelfstandige bestuursorganen onder de Kaderwet ZBO's worden gebracht en op welke termijn. Die mededelingen hebben inmiddels al plaatsgevonden en voor de toekomst heeft dit artikel geen betekenis meer. Daarnaast gaat het om de bepaling die regelde dat per 1 februari 2010 de datum voor het opstellen van het jaarverslag werd gewijzigd in 15 maart (was 1 juli).

¹⁶ Zie artikel 5 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Zie ook de vergelijkbare regeling in artikel 1.14 van het voorstel voor een Wet basisregistratie personen. Dat wetsvoorstel is de «opvolger» van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Artikel II

Door middel van deze aanvulling op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld dat tegen besluiten als bedoeld in artikel 21a, eerste en tweede lid, geen bezwaar en beroep openstaat. In de toelichting op artikel 21a, eerste lid, is reeds ingegaan op de reden van die uitsluiting van bestuursrechtelijke procedures.

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