

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 12 juni 2014

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Bedrijfsvoeringsinfrastructuur voor de Rijksoverheid	2
3.	De besluitvorming over deelname aan infrastructurele voorzieningen voor de bedrijfsvoering binnen de Rijksoverheid	3
4.	Nut en noodzaak van wettelijke regeling voor het gebruik van infrastructurele voorzieningen	4
5.	Toelichting bij de juridische vormgeving van het wetsvoorstel	7
6.	Samenvatting aan de hand van de zeven vragen van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)	7
II	Artikelsgewijs	7
	Artikel I, C	7

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen

op de rijksinfrastructuur en enkele technische aanpassingen. Allereerst merken deze leden op dat zij een groot voorstander zijn van een krachtige, kleine en dienstverlenende Rijksoverheid. Ten aanzien van rijksinfrastructuur is het feit dat de Rijksoverheid als één wordt ervaren belangrijk, maar de financiële besparingen die hiermee mogelijk zijn, zijn voor deze leden minstens zo belangrijk, aangezien het belastinggeld van burgers en bedrijven betreft waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Graag willen deze leden diverse opmerkingen maken en enkele vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen het uitgangspunt dat ook zelfstandige bestuursorganen voor zover dat de effectiviteit en efficiency verhoogt, gebruik moeten gaan maken van de rijksbrede infrastructuur. Deze leden vragen de regering 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. Daarnaast hebben deze leden nog een aantal andere vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de doelstelling van de regering om de bedrijfsvoering van de centrale overheid effectiever en efficiënter te maken. Zij zijn evenwel nog niet overtuigd van de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat om het volle rendement van de rijksinfrastructuur te verkrijgen, alle ministeries en hun uitvoeringsorganisaties gebruik dienen te maken van deze infrastructuur. Daarbij voegt de regering toe dat dit uiteraard het geval moet zijn voor zover dit inderdaad bijdraagt aan het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid op rijksniveau. Kan de regering deze zinsnede nader toelichten? Valt daaronder ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende zelfstandige bestuursorgaan, zo vragen deze leden. Daarnaast hebben deze leden nog een aantal andere vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

2. Bedrijfsvoeringsinfrastructuur voor de Rijksoverheid

De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat deelname aan een infrastructurele voorziening door zelfstandige bestuursorganen niet mag verhinderen dat dit orgaan het toebedeelde openbare gezag zelfstandig, uiteraard overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, uitoefent. In het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld dat zelfstandige bestuursorganen zich kunnen aansluiten bij infrastructurele voorzieningen van de Rijksoverheid. Maar in hoeverre worden mogelijkheden om onderdelen van de Rijksoverheid, waaronder zelfstandige bestuursorganen, in de toekomst af te stoten dan wel uit te besteden beperkt of bemoeilijkt als er van een gezamenlijke infrastructuur gebruik wordt gemaakt? In hoeverre is het mogelijk dat door het afstoten van onderdelen van de Rijksoverheid er sprake is van toepasselijkheid van wet- en regelgeving inzake aanbesteding (bijvoorbeeld als er sprake is van decentralisatie)? Gaarne krijgen deze leden een reactie hierop van de regering.

Daarnaast vragen deze leden 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. Gaarne krijgen deze leden een reactie hierop van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat een zelfstandig bestuursorgaan alleen aan een voorziening moet deelnemen als die voorziening «neutraal» is in de zin dat de voorziening de taakuitvoering van een zelfstandig bestuursorgaan niet inhoudelijk beïnvloedt. Kan de regering voorbeelden noemen van voorzieningen waarvan bij voorbaat aangenomen mag worden dat die de taakuitvoering al dan niet inhoudelijk beïnvloeden, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie onderstrepen het belang van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering binnen de overheid en ook het belang van een democratische en kwalitatieve dienstverlening aan burgers. Deze leden vragen de regering in hoeverre dit wetsvoorstel om een financiële kwestie gaat en in hoeverre om een democratische en rechtstatelijke kwestie. Kan de regering inzicht geven in het huidige probleem vanuit beide invalshoeken? In welke mate draagt het voorliggende wetsvoorstel bij aan het oplossen van dit probleem?

De leden van de D66-fractie vragen welke zelfstandige bestuursorganen bedrijfsmatiger werken dan de departementen. Kan de regering een vergelijking geven van de bedrijfsvoering bij zelfstandige bestuursorganen en bij departementen? Welke zelfstandige bestuursorganen en welke departementen werken goed en bedrijfsmatig en welke niet? Is de regering van plan om goed werkende zelfstandige bestuursorganen te verplichten om aan te sluiten bij de rijksinfrastructuur, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering ter legitimatie van het voorliggende wetsvoorstel enkel toetst in hoeverre oneigenlijk verlies van zelfstandigheid kan ontstaan. Deze leden merken echter op dat ook overwegingen van efficiëntie en doelmatigheid in het verleden een belangrijke rol speelden voor de status van een zelfstandig bestuursorgaan. Waarom worden deze criteria nu juist aangevoerd om de zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan te kunnen beperken, zo vragen zij. Waarom is het niet allereerst de aangewezen weg om de status van een zelfstandig bestuursorgaan ten principale ter discussie te stellen wanneer overwegingen van doelmatigheid en efficiëntie tot deelname aan rijksbrede voorzieningen zouden moeten leiden, zo vragen de deze leden.

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor iedere deelname aan een infrastructurele voorziening een business case wordt opgesteld. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke manier niet-financiële en minder kwantificeerbare criteria in het besluitvormingsproces worden meegenomen.

De regering wil zelfstandige bestuursorganen een zware stem in het onderhavige besluitvormingsproces geven, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Daarom neemt de minister voor Wonen en Rijksdienst het besluit alleen op verzoek van het zelfstandig bestuursorgaan. Maar wat nu als de minister voor Wonen en Rijksdienst en het zelfstandig bestuursorgaan een verschil van mening over de deelname aan een voorziening hebben? In hoeverre heeft een zelfstandig bestuursorgaan de vrijheid om

niet aan een infrastructurele voorziening deel te nemen? Wat als een zelfstandig bestuursorgaan absoluut niet wil deelnemen? Hoe wordt dat opgelost, zo vragen deze leden. Overigens zouden de leden van de VVD-fractie graag meer inzicht krijgen in het proces om te komen tot aansluiting. Door wie kan het besluitvormingsproces rond de ontwikkeling en implementatie van een infrastructurele voorziening worden geïnitieerd? Kan dat ook door zelfstandige bestuursorganen zelf in gang worden gezet? Gaarne krijgen deze leden een reactie hierop van de regering.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er een business case per zelfstandig bestuursorgaan, of per groep zelfstandige bestuursorganen, wordt opgesteld over het mogelijk delen van rijksinfrastructuur. Deze leden vragen hoe de Kamer geïnformeerd wordt over deze business cases, en of daarin de kosten, opbrengsten en effecten per zelfstandig bestuursorgaan en per groep van zelfstandige bestuursorganen wordt meegenomen. Onder meer uit de fusie van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit blijkt dat een goede financiële onderbouwing van de voor- en nadelen van gedeelde infrastructuur onontbeerlijk is. Daarom dringen de leden van de CDA-fractie erop aan hierover goed geïnformeerd te worden.

De leden van de D66-fractie gaan ervan uit dat de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel op het niveau van de Rijksdienst als geheel en de gevolgen voor de (taakuitvoering) van de zelfstandige bestuursorganen in kaart zijn gebracht. Deze leden ontvangen graag nadere informatie hierover, met name concrete cijfers en feiten over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid en de zelfstandige bestuursorganen respectievelijk. Ze vragen de regering ook met concrete cijfers en feiten inzicht te geven in de gevolgen van het wetsvoorstel voor de dienstverlening aan burgers vanuit het Rijk en vanuit de zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag nadere toelichting over de bedrijfsvoeringsuitgaven van zelfstandige bestuursorganen en de Rijksoverheid. Wat zijn de respectievelijke jaarlijkse kosten? Wat zijn de mogelijke besparingen bij het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur? Wat zijn de mogelijke besparingen als het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur niet plaatsvindt? Is de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen in deze inschatting meegenomen? Kan de regering inzicht geven in de gevolgen voor externe marktpartijen, zo vragen deze leden.

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.

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

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de keuze voor een generieke regeling via de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Deze leden constateren dat er wordt voorgesteld om in artikel 21a van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te bepalen dat de minister voor Wonen en Rijkdienst 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 orgaan ook regelgebonden taken uitvoert. Voorts wordt in de memorie van toelichting gesteld dat dit betekent dat bijvoorbeeld markttoezichthouders niet zonder nadere wetgeving kunnen worden verplicht tot deelname aan de rijksinfrastructuur. Gaarne krijgen deze leden een verduidelijking van deze laatste zin. Wat wordt hier bedoeld, met name als het gaat om «wetgeving», zo vragen zij.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat alleen bij zelfstandige bestuursorganen met regelgebonden taakuitvoering de minister voor Wonen en Rijkdienst kan besluiten dat een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan moet deelnemen aan een infrastructurele voorziening. Kan de regering een aantal concrete voorbeelden van dergelijke zelfstandige bestuursorganen noemen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de nut en noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel nader te onderbouwen. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het wetsvoorstel meerwaarde heeft als het gaat om bedrijfsvoeringsaspecten. Dan denken deze leden bijvoorbeeld aan een betere ontwikkeling van de digitalisering van bepaalde diensten of van de bedrijfsvoering. Naar de stellige indruk van deze leden wordt op het gebied van ict-toepassingen nog regelmatig onnodig het wiel opnieuw uitgevonden of wordt er geld verkwist door gebrek aan kennis en gebrekkig opdrachtgeverschap bij zowel de Rijksoverheid als de zelfstandige bestuursorganen. Op welke wijze kan dit wetsvoorstel bijdragen aan een oplossing voor de hierboven gesignaleerde knelpunten, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering het belang heeft afgewogen van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen tegen de wenselijkheid te voorkomen dat het belang van de gehele Rijksoverheid wordt geschaad door onverhoopte onwil van een enkel zelfstandig bestuursorgaan. Kan de regering deze zware stelling met een concreet voorbeeld illustreren, zo vragen deze leden. Op welke wijze kan een enkel zelfstandig bestuursorgaan het belang van de gehele Rijksoverheid schaden? Hoe wordt beoordeeld of er sprake is van onwil of van een gerechtvaardigd belang van het betrokken zelfstandig bestuursorgaan, zo vragen deze leden.

De leden lezen in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het kabinetsstandpunt inzake de aangenomen motie van de leden Koopmans en Heijnen¹, dat het zijn stellige verwachting is dat het niet nodig zal zijn de zelfstandige bestuursorganen wettelijk te verplichten zich aan te sluiten bij de rijksinfrastructuur, omdat zij dat niet uit eigen beweging zouden willen doen. De minister stelt daarbij dat het juist kenmerkend is voor infrastructurele voorzieningen dat alle gebruikers er profijt van hebben. Welke ontwikkelingen hebben zich sindsdien voorgedaan, die nopen tot een wettelijke maatregel, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De Algemene Rekenkamer wijst er in haar brief van 20 maart 2014² op dat deelname van zelfstandige bestuursorganen aan shared service-organisaties niet per se voordelig is. Uit de argumentatie van de Algemene Rekenkamer valt af te leiden dat het voor sectorspecifieke zelfstandige bestuursorganen vaak beter is om niet deel te nemen aan een shared services-organisatie.

¹ Kamerstuk 31 490, nr. 82.

² Kamerstuk 31 490, nr. 142.

De Raad van State merkt in haar advies³ op dat de efficiencyvoordelen van het delen van de rijksinfrastructuur niet bekend zijn. Deze leden vragen daarom voor welk type zelfstandige bestuursorganen, of voor welke specifieke zelfstandige bestuursorganen, de minister verplichte deelname aan gedeelde infrastructuur in gedachte heeft en hoe de efficiencyvoordelen in beeld zijn gebracht. Is de regering het eens met deze leden dat er per zelfstandig bestuursorgaan onderzoek nodig is naar de meerwaarde en synergie van deelname aan gedeelde bedrijfsinfrastructuur?

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. In de reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering dat het mogelijk verplichten van deelname van een zelfstandig bestuursorgaan aan de rijksinfrastructuur zich beperkt tot die organen met regelgebonden uitvoering. De leden van de CDA-fractie vragen welke zelfstandige bestuursorganen wel en niet regelgebonden uitvoeringstaken hebben. Deze leden vragen de regering of zelfstandige bestuursorganen die regelgebonden uitvoeringstaken uitvoeren niet ook vaak niet-regelgebonden uitvoeringstaken hebben, kortom of deze categorieën te scheiden zijn.

Deze leden vragen ten aanzien van het delen van de rijksinfrastructuur, of het opzetten van een gedeelde infrastructuur wel bijdraagt aan het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Rijks-overheid en van zelfstandige bestuursorganen, aangezien ict-projecten ten behoeve van de Rijksoverheid vaak grote kostenoverschrijdingen met zich meebrengen en niet functionerende producten. Hoe wordt voorkomen dat goed functionerende zelfstandige bestuursorganen worden meegezogen in falende samenvoegingen van bedrijfsvoeringsinfrastructuur?

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het nog niet bekend is welke bijdragen van zelfstandige bestuursorganen aan de gemeenschappelijke voorzieningen passend zijn. Deze leden vragen of zelfstandige bestuursorganen verplicht een vergoeding moeten gaan betalen voor de gemeenschappelijk gebruikte infrastructuur. Hoe wil de regering garanderen dat de vergoeding die doorberekend wordt redelijk is en niet hoger is dan de huidige kosten van deze diensten, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag nadere toelichting over de noodzaak van een wettelijke verplichting. Waarom wordt niet gekozen voor een andere mogelijkheid? Waar liggen de kansen en de risico's bij het verplichten tot aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur? Welk deel van de departementale taakstellingen kan worden gerealiseerd door de verplichte normering van de bedrijfsuitgaven van zelfstandige bestuursorganen? Welk deel zonder deze verplichting?

Deze leden stellen vast dat er al gezamenlijke programma's tussen zelfstandige bestuursorganen bestaan om de bedrijfsvoering efficiënter te maken. Kan de regering een overzicht sturen van deze initiatieven? Wat zijn de bestaande samenwerkingsinitiatieven tussen zelfstandige bestuursorganen en de Rijksoverheid? Waar is aanvulling nodig en waarom? Kan de regering voorbeelden geven van zelfstandige bestuursorganen die verplicht zouden moeten worden om aan te sluiten op de rijksinfrastructuur en die dit niet op vrijwillige basis willen doen? Wat is de reden om niet aan te willen sluiten, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie constateren dat er overlap bestaat tussen verschillende maatregelen en projecten. Bijvoorbeeld Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst⁴ voor zelfstandige bestuursorganen,

³ Kamerstuk 33 912, nr. 4.

⁴ Kamerstuk 31 490, nr. 54.

deelname van zelfstandige bestuursorganen aan shared services-organisaties en herpositionering van de zelfstandige bestuursorganen. Hoe voorkomt de regering dat de opstapeling van maatregelen negatieve effecten heeft voor de efficiency en effectiviteit? Wat zijn de risico's voor de implementatie van de maatregelen en voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening? Hoe worden deze risico's gedekt? Kan de regering nadere informatie aanleveren over de kosten, opbrengsten en effecten van zowel de verplichte deelname van zelfstandige bestuursorganen aan de bedrijfsvoering als van de herpositionering? Op welke termijn worden voordelen verwacht en tot wanneer zijn de uitvoeringskosten hoger dan de besparingen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering wil voorkomen dat één zelfstandig bestuursorgaan een voor de Rijksoverheid gunstige ontwikkeling zou kunnen frustreren. Deze leden hadden op grond van dit uitgangspunt verwacht dat een zelfstandigbestuursorgaan met regelgebonden taakuitvoering zich kan onttrekken aan verplichte deelname, tenzij het rijksbelang hierdoor onaanvaardbaar zou worden beperkt. Zij vragen waarom de regering heeft afgezien van deze voor de hand liggende uitwerking. Waarom meent de regering enkel met de regeling voor zelfstandige bestuursorganen zonder regelgebonden taken te kunnen volstaan, namelijk dat zij op verzoek kunnen deelnemen, zo vragen deze leden.

5. Toelichting bij de juridische vormgeving van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat voorgesteld wordt de bevoegdheid ingevolge artikel 21a lid 1 toe te kennen aan de minister die de organisatie van de Rijksdienst in portefeuille heeft. Wat 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. Hoe ziet zijn rol er dan uit? Is er dan op de één of andere manier nog betrokkenheid van andere ministers? Gaarne krijgen de voornoemde leden een reactie van de regering hierop.

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

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het doel van het voorliggende wetsvoorstel is om zelfstandige bestuursorganen te kunnen laten deelnemen aan een infrastructurele voorziening van de Rijksoverheid. Kunnen zelfstandige bestuursorganen zonder het voorliggende wetsvoorstel niet deelnemen aan een infrastructurele voorziening van de Rijksoverheid, zo vragen deze leden.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, C

De leden van de VVD-fractie lezen dat de bevoegdheid op grond van het tweede lid van artikel 21a om een zelfstandig bestuursorgaan te verplichten deel te nemen, alleen van toepassing is ten aanzien van

zelfstandige bestuursorganen die onder andere regelgebonden taken uitvoeren. Om wat voor soort zelfstandige bestuursorganen kan het dan nog meer gaan, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
De Rouwe

De adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten