



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

W04.13.0003/I

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

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een regeling te treffen in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur en enkele technische wijzigingen aan te brengen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6, onder c, wordt “Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties” vervangen door: Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst.

B

In artikel 15, eerste lid, wordt “Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties” telkens vervangen door: Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst.

C

Na artikel 21 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 21a

1. Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst kan, in overeenstemming met Onze Ministers wie het aangaat, bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan gebruik maakt van een voorziening die in stand wordt gehouden door een ander bestuursorgaan van de centrale overheid en die wordt ingezet ten behoeve van de uitvoering van de taak van een of meer bestuursorganen van de centrale overheid.
2. Een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt slechts genomen als daarmee naar het oordeel van de bij het besluit betrokken ministers de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan worden bevorderd.
3. Bij regeling van Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst, in overeenstemming met Onze Ministers wie het aangaat, kunnen regels worden gesteld omtrent de wijze waarop het zelfstandig bestuursorgaan van de voorziening gebruik maakt.
4. Dit artikel is niet van toepassing op een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 38.

Artikel 21b

1. Een zelfstandig bestuursorgaan dat op grond van artikel 21a, eerste lid, gebruik maakt van een voorziening als bedoeld in dat lid, draagt bij in de kosten in verband met de instandhouding van de voorziening.
2. De bijdrage komt ten laste van de rechtspersoon waartoe het zelfstandig bestuursorgaan behoort. De bijdrage komt ten goede aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de voorziening in stand houdt.
3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de grondslag van de bijdrage, bedoeld in het eerste lid, bepaald.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de vaststelling en de betaling van de bijdrage. Daarbij kan worden bepaald dat het in rekening te brengen bedrag op nul wordt vastgesteld, voor zover een voorziening is getroffen in de rijksbegroting die in de plaats treedt van de bijdrage van het zelfstandig bestuursorgaan.

D

In artikel 26 wordt “door hem” vervangen door: door Onze Minister.

E

In artikel 39, tweede lid, wordt “Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties” vervangen door: Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst.

F

In artikel 40 wordt “Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties” vervangen door: Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst.

G

De artikelen 42 en 43 vervallen.

Artikel II

In artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: artikel 21a, eerste lid.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

W04.13.0003/I

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 het kabinet te bevorderen dat ook zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) deze infrastructuur gaan gebruiken.² In het kabinetsstandpunt betoogde het toenmalige kabinet dat het normaliter niet nodig zal zijn om ZBO's wettelijk te verplichten om zich aan te sluiten bij de infrastructuur.³ Doorgaans zal namelijk het gebruiken van een infrastructurele voorziening ook bij een ZBO 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 ZBO's op de rijksbrede infrastructuur een wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's) aangewezen is. Zonder deelname van ZBO's zullen bepaalde infrastructurele voorzieningen niet hetzelfde rendement in termen van effectiviteit en efficiëntie opbrengen als met deelname van ZBO's. 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 publiekrechtelijke ZBO's en van privaatrechtelijke ZBO's die alleen wettelijk opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoeren.

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

Zonder deze of een vergelijkbare bevoegdheid kunnen ZBO's niet worden verplicht deel te nemen aan infrastructurele voorzieningen. ZBO's bezitten namelijk een zekere zelfstandigheid, die hun door de wetgever is toebedeeld. Deze zelfstandigheid is primair bedoeld om zelfstandig als bestuursorgaan te kunnen functioneren. Het meest kenmerkende van die zelfstandigheid is dat de minister niet bevoegd is in individuele gevallen aanwijzingen aan het bestuursorgaan te geven. Een besluit over de inrichting van de bedrijfsvoering van een ZBO moet met grote zorgvuldigheid worden genomen om te voorkomen dat de bedoelingen van de wetgever bij de instelling van het ZBO daardoor worden doorkruist. Bij dat besluit is de effectiviteit en de efficiëntie van de taakuitvoering door het ZBO een essentieel criterium (zie het voorgestelde artikel 21a, tweede lid). Op zich had het kabinet er ook voor kunnen kiezen om voor iedere voorziening een specifieke wet voor te stellen. Deze aanpak past echter slecht bij de slagvaardigheid die het kabinet wenst te betrachten bij het realiseren van de rijksbrede infrastructuur. Bovendien lijkt deze procedure onnodig zwaar in het licht van de verwachting dat ZBO's doorgaans graag bereid zijn mee te doen.

De bepalingen inzake deze bevoegdheid van de minister voor W&R worden opgenomen in de Kaderwet ZBO's en zijn daarom niet van toepassing op ZBO's waarop de Kaderwet ZBO's niet van toepassing is. Ten aanzien van een beperkt aantal ZBO's zonder openbaar gezag die buiten de reikwijdte van de Kaderwet ZBO's vallen (Bureau Beheer Landbouwgronden, Staatsbosbeheer, Koninklijke Bibliotheek, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en TNO) is dat mogelijk bezwaarlijk. Als deze uitzonderingspositie inderdaad bezwaarlijk zou blijken voor de gewenste ontwikkeling van de rijksbrede infrastructuur, zou ten aanzien van deze ZBO's later alsnog een specifieke voorziening kunnen worden getroffen in de betreffende instellingswetten. Het kabinet acht dit nu nog niet opportuun.

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 ZBO's, aan deze voorzieningen;
- juridische overwegingen en vormgeving, voor zover het ZBO's betreft;
- enkele technische aanpassingen van de Kaderwet ZBO's.

2. Bedrijfsvoeringsinfrastructuur: kenmerken en criteria

In dit hoofdstuk wordt gemotiveerd waarom het effectief en efficiënt kan zijn dat onderdelen van de Rijksoverheid gebruik maken van dezelfde infrastructurele voorzieningen. De redenering in deze paragraaf is dus niet beperkt tot ZBO's.

2.1 De waarde van infrastructurele voorzieningen voor de Rijksoverheid

Een infrastructuur is een verzameling voorzieningen, die zijn meerwaarde ontleent aan het feit dat een aantal gebruikers die gezamenlijk gebruiken. Deze waarde komt dus bovenop de directe waarde voor de taakuitvoering van de gebruikers.

De Rijksoverheid heeft behoefte aan *eigen* gemeenschappelijke of infrastructurele voorzieningen op het gebied van haar 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 Voorzieningen kenmerken zich door het feit dat er zekere inspanningen gemoeid zijn met het beheer ervan. 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, bijvoorbeeld 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.

Zoals hierboven gesteld is er alleen sprake van een infrastructurele voorziening, als er een aantoonbare meerwaarde is bij 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. Een belangrijke meerwaarde kan bijvoorbeeld ook zijn *dat dankzij de infrastructurele voorziening de Rijksoverheid zich 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)*. 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 al een eigen wettelijke regeling. De regering blijft niettemin alert op nieuwe mogelijkheden om waarde te creëren voor burgers en bedrijven en wil die dan ook slagvaardig kunnen benutten. Een eigen wettelijke regeling blijft overigens hoe dan ook nodig, als ook andere organisaties dan alleen de ministeries en ZBO's geacht worden gebruik te maken van de voorzieningen. Een voorbeeld hiervan 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.⁷
- b) Waarde die in eerste instantie binnen de overheid wordt gecreëerd en dus indirect de burger ten goede komt.

Voorbeelden:

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 ondersteunende processen.

⁷ 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 Inkomen); [WOZ](#) (Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken); [BGT](#) (Basisregistratie Grootchalige Topografie); [BRO](#) (Basisregistratie Ondergrond). Een aantal van deze basisregistraties worden gevoerd door publiekrechtelijke ZBO's. Hun status is al geregeld in specifieke wetgeving.

- 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.
- Bepaalde categorieën overheidsorganisaties, bijvoorbeeld de rijksinspecties, kunnen gebruik maken van een eigen gezamenlijke ICT-infrastructuur, die het uitwisselen van informatie vereenvoudigt.
- Een Rijks Beveiligingsorganisatie (RBO) draagt bij aan veilige en betrouwbare informatie-uitwisseling binnen de Rijksoverheid.⁸

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 houdt meestal een standaarddienst in, die de bedrijfsvoering van de gebruikende organisatie ondersteunt en/of de communicatie met collega-organisaties vergemakkelijkt. Een volledige specificatie beschrijft niet alleen de functie van de dienst, 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. 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, die dit zelf doet of uitbesteedt: de 'beheerder'. Deze beheerder heeft specifieke

⁸ Op dit terrein is ook deskundigheid beschikbaar op de markt. De reden om daar geen gebruik van te maken is niet in de eerste plaats kostenbesparing, maar het feit dat de betrokken deskundigen specifieke kennis moeten hebben van de overheidsbeveiliging die niet zonder meer in het publieke domein mag komen.

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.

verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hij is in ieder geval verantwoordelijk voor de (ontwikkeling van de) kwaliteit van de voorziening.

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.

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

In de inleiding is aangegeven dat de besluitvorming rond infrastructurele voorzieningen zeer zorgvuldig moet zijn. Er zijn immers potentieel grote gevolgen voor gebruikers en beheerder van de voorziening. In het kabinetsstandpunt op de motie Koopmans-Heijnen is een globale beschrijving van het besluitvormingsproces opgenomen.¹⁰ De besluitvorming over de deelname van ZBO's aan infrastructurele voorzieningen is daarvan een onderdeel. Hieronder worden enkele aspecten van dat besluitvormingsproces beschreven die de zorgvuldigheid ervan moeten waarborgen.

De business case

Essentieel is de business case, waarmee de meerwaarde van de infrastructurele voorziening wordt geschat. 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. De business case omvat een kosten/batenanalyse, inclusief een kwalitatieve beschrijving van achtergronden, opties, benodigde bronnen, risicobeheersing, etc.¹¹ De meerwaarde van een infrastructurele voorziening is niet louter financieel (zie hoofdstuk 2). Maar de financiële onderbouwing is wel essentieel, omdat de business case moet aantonen dat de voorziene meerwaarde van de infrastructurele voorziening de investeringen van de beheerder en de gebruikers rechtvaardigt.

De business case wordt op het niveau van de Rijksoverheid opgesteld. Daarbij kunnen de gevolgen voor individuele deelnemers, waaronder dus eventueel ZBO's, in kaart worden gebracht en meegewogen. Als de business case op rijksniveau positief is, bestaat altijd de ruimte om – desnoods via compensaties die door andere gebruikers worden opgebracht - de business case voor iedere afzonderlijke gebruiker 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 optimaal wordt betrokken. Een besluit om een uitvoeringsorganisatie te verplichten gebruik te maken van een infrastructurele voorziening wordt daarom altijd genomen in overeenstemming met alle ministers die het aangaat:

¹⁰ Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 82

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

- *Het belang van de minister die de infrastructurele voorziening beheert of gaat beheren*
De 'beherende' minister is vooral verantwoordelijk voor het behalen van de efficiëntiewinsten als gevolg van het gebruik van een infrastructurele voorziening. Hij heeft dus een groot belang bij tijdige deelname van gebruikers. Die deelname moet niet te vroeg worden gepland, omdat de infrastructurele voorziening daartegen niet is opgewassen, en niet al te laat, omdat dan de winsten navenant later worden geïncasseerd. In het algemeen zal deze minister het initiatief nemen en het besluitvormingsproces ten aanzien van een concrete infrastructurele voorziening organiseren, vanaf de business case tot en met de implementatie.
- *Het belang van de ministers onder wie gebruikersorganisaties ressorteren*
De vakminister blijft verantwoordelijk voor de taakuitvoering van de onder hem ressorterende uitvoerende organisaties. In het geval van ZBO's is deze verantwoordelijkheid wettelijk beperkt. Zijn belang in het besluitvormingsproces is dus de effectieve en efficiënte taakuitvoering door deze organisaties en zijn betrokkenheid bij de besluitvorming zal voornamelijk door dit belang worden bepaald (zie artikel 21a). 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 toegang tot een bepaalde infrastructurele voorziening krijgt.
- *De rol van de minister voor de Rijksoverheid, i.c. de minister voor W&R*
De minister voor W&R staat voor het belang van een steeds effectiever en efficiënter wordende Rijksoverheid, gezien als een geheel. De rijksbrede infrastructuur met zijn voorzieningen is daartoe een belangrijk instrument. Hij zal de voortgang van de ontwikkeling van de rijksbrede infrastructuur bewaken, alsmede de kwaliteit daarvan.

4. Toelichting bij de juridische vormgeving van het wetsvoorstel

4.1 *De noodzaak van wettelijke regeling voor het gebruik van infrastructurele voorzieningen*

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.¹² 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 ZBO gebruik maakt van een infrastructurele voorziening. Materieel is dit alleen relevant voor ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid. Deelname van een dergelijk ZBO is dus niet vrijwillig. Overigens waarborgt de zorgvuldige procedure, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, dat dit in de praktijk zelden tegen de zin van het ZBO zal geschieden. Ook wat betreft de vergoeding is sprake van een eenzijdig door de minister bepaalde bijdrage of althans een bijdrage die voortvloeit

¹² De huidige Europese aanbestedingsregels gelden overigens niet voor huur/koop van grond, gebouwen, onroerende zaken. Op het gebied van de huisvesting kunnen ZBO's dus ook vrijwillig overeenkomsten sluiten met de Rijksgebouwendienst respectievelijk het Rijksvastgoedbedrijf.

uit de op initiatief van de minister vastgestelde grondslagen. Van enige onderhandeling over de aansluiting of de daarvoor te betalen vergoeding is dus geen sprake. Dit betekent dat er ook 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 het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) gedefinieerd 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 ZBO's 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 ZBO's van infrastructurele voorzieningen van het rijk.

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 ZBO. Te denken valt aan Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de nationale markttoezichthouders op het gebied van energie, telecommunicatie en vervoer. Indien daarvan sprake is, zal niet worden bepaald dat het betreffende ZBO gebruik dient te maken van infrastructurele voorzieningen van het rijk. Dit wordt van geval tot geval bezien. De betrokkenheid van de minister die verantwoordelijk is voor het ZBO in kwestie is in dat geval geborgd.

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 ZBO's 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.

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

De minister die verantwoordelijk is voor het ZBO 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 overeenstemming 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 ZBO. Belangrijker verschil is echter dat beleidsregels betrekking hebben op de inhoud van de taakuitoefening door een ZBO 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 ZBO in kwestie hetzij de minister onder wiens verantwoordelijkheid de infrastructurale 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).

4.2 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).

5. 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 ZBO's 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.¹³ 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. Daarom is in deze toelichting het rijksbrede besluitvormingsproces beschreven. De wet zelf ziet op publiekrechtelijke ZBO's met

¹³ Kamerstukken II 2010/2011, 31 490, nr. 54

eigen rechtspersoonlijkheid en privaatrechtelijke ZBO's, die alleen wettelijk opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoeren.

- *Wat is het probleem?*
Investerings in infrastructurele voorzieningen zijn alleen te verantwoorden, als er voldoende zekerheid bestaat over deelname. Wat ZBO's betreft, bestaat die zekerheid niet zonder de mogelijkheid tot verplicht gebruik.
- *Wat is het doel?*
Het doel is ZBO's te kunnen verplichten tot deelname aan een infrastructurele voorziening van de Rijksoverheid.
- *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 infrastructurele voorzieningen.
- *Wat is het beste instrument? Let op rechtvaardigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.*
Gezien de wettelijke zelfstandigheid van ZBO's is een wettelijke basis nodig om ZBO's tot deelname te verplichten. Het enige alternatief – een wet per infrastructurele voorziening – brengt een onnodig zware procedure met zich mee.
- *Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu?*
De gevolgen voor burgers en bedrijven zijn 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 lasten 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 ZBO's 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 geeft de minister voor W&R de bevoegdheid om te bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan gebruik gaat maken van een gemeenschappelijke voorziening van de rijksinfrastructuur (eerste lid). De minister voor W&R beslist, gelet op zijn bemoeienis met de taakondersteunende voorzieningen voor de rijksdienst. Hij 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 ZBO 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 nemen op uitnodiging van het ZBO, maar het kan ook zijn dat hij zelf, of een van de (andere) ministers wie het aangaat, het initiatief neemt om tot besluitvorming te komen. De beslissing van de minister voor W&R als bedoeld in artikel 21a, eerste lid, kan worden aangemerkt als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:3 Awb). Het betrokken ZBO 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 ZBO's 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 tweede lid beschrijft de kern van de beoordeling die verricht moet worden, voordat wordt bepaald dat een ZBO gebruik gaat maken van de gemeenschappelijke voorziening. Het uitgangspunt is dat ZBO's zelf beslissen over hun taakuitvoering. Zij kunnen daarbij gebruik maken van voorzieningen binnen de eigen organisatie. Het is echter denkbaar dat de taak van een ZBO 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 van het algemeen deel van deze toelichting zijn hiervan enkele sprekende voorbeelden gegeven.

Het ZBO kan zelf verzoeken om (mede) gebruik te maken van de gemeenschappelijke voorziening. De minister voor W&R zal in zo'n geval in overeenstemming met de ministers wie het aangaat beoordelen of naar hun oordeel het inderdaad zo is dat gebruikmaking van de gemeenschappelijke voorziening tot een doelmatiger en doeltreffender taakuitvoering leidt. Daarbij wordt enerzijds gelet op de taakuitvoering door het ZBO en anderzijds 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.

Het is ook mogelijk dat het initiatief uitgaat van de minister voor W&R of een van de ministers wie het aangaat. Ook in dat geval moeten de ministers beoordelen of zij van oordeel zijn dat door gebruikmaking van de gemeenschappelijke voorziening een doelmatiger en doeltreffender taakuitoefening door het ZBO wordt bevorderd.

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 derde lid biedt de grondslag om ZBO's 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 ZBO's zoals omschreven in artikel 1 van de Kaderwet ZBO's. Dat zou betekenen dat ook een privaatrechtelijk ZBO 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 ZBO's zijn dergelijke ZBO's van de werking van dit artikel uitgezonderd (vierde lid).

Artikel 21b

Als een ZBO op grond van artikel 21a, eerste 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.¹⁴

De bijdrage kan binnen de rechtspersoon de Staat blijven (als het zelfstandige bestuursorgaan en het bestuursorgaan dat de voorziening in stand houdt tot de Staat behoren), maar het kan ook zijn dat er een verplichting ontstaat van de ene rechtspersoon (bijvoorbeeld het UWV) jegens een andere rechtspersoon (de Staat). Het tweede lid omvat deze mogelijkheden. In de praktijk zal het zich echter meer voordoen dat de bijdrage van de ene rechtspersoon (ZBO) ten goede komt aan de andere rechtspersoon (de Staat). ZBO's die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat doen immers vaak al automatisch mee aan een gemeenschappelijke voorziening, terwijl dit niet geldt voor ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid. Ten aanzien van laatstgenoemde ZBO's zal dus vaker een besluit als bedoeld in artikel 21a worden genomen en als gevolg daarvan de bijdrage van artikel 21b van toepassing zijn.

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 ZBO 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

¹⁴ 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.

Kamers der Staten-Generaal welke bestaande ZBO's 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).

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 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,