

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2011

Met deze brief geef ik aan hoe ik om wil gaan met de motie Koopmans-Heijnen van uw Kamer over het gebruik van de rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering door de gehele Rijksoverheid. De aangenomen motie luidt:

«(...) verzoekt de regering te bevorderen dat de gehele rijksdienst gebruikmaakt van de rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering en alleen uitzonderingen op deze regel toe te laten na uitdrukkelijke en gemotiveerde toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en tevens te onderzoeken hoe ZBO's op eenzelfde wijze behandeld kunnen gaan worden, en gaat over tot de orde van de dag.»¹

Ik heb u al laten weten dat ik deze motie als een steun opvat voor het programma Compacte Rijksdienst. Ik neem overigens de gelegenheid te baat om te beklemtonen dat het kabinet niet louter omwille van de besparingen met dit programma is gekomen. We willen er vooral ook mee bereiken dat de Rijksoverheid meer als eenheid kan optreden en slagvaardiger kan reageren op veranderingen in de maatschappij. Dat is eerder een doeltreffendheids- dan een doelmatigheidsmotief.

Het kabinet is vastbesloten het volle rendement uit de rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering te halen en heeft mij aangewezen om dat te bewaken. Dit in reactie op het eerste deel van uw motie. Het gaat mij in deze brief in het bijzonder om het tweede deel van de motie, namelijk de vraag hoe zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zich bij deze ontwikkeling aansluiten. Allereerst merk ik op dat de verscheidenheid aan ZBO's groot is. Aan de ene kant van het spectrum zijn er publiekrechtelijke ZBO's, die onderdeel uitmaken van de Staat der Nederlanden; deze maken vanzelf gebruik van de rijksbrede infrastructuur. Aan de andere kant zijn er privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's waarvan de publieke taak slechts een beperkt deel van de werkzaamheden omvat; voor deze private organisaties is het programma Compacte Rijksdienst niet bedoeld.

¹ Motie Koopmans-Heijnen (TK 2010–2011, 31 490, nr. 58).

In mijn reactie op de motie richt ik mij alleen op de publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid en op de private ZBO's, die als gevolg van specifieke wetgeving daarmee praktisch gelijk te stellen zijn. Deze ZBO's horen zich mijns inziens aan te sluiten bij de rijksbrede infrastructuur, als dat doelmatig en doeltreffend is voor de Rijksoverheid als geheel. De wetgever heeft de zelfstandigheid van deze ZBO's zo vormgegeven dat zij zelf beslissen in bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Gegeven de diversiteit en de vormgeving van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen heb ik niet het voornemen op korte termijn generieke wetgeving voor te stellen die inbreuk maakt op de zelfstandigheid van deze categorie ZBO's.

Het is overigens mijn stellige verwachting dat het ook niet nodig zal zijn deze ZBO's wettelijk te verplichten zich aan te sluiten bij de infrastructuur, omdat zij dat niet uit eigen beweging zouden willen doen. Het is immers juist kenmerkend voor infrastructurele voorzieningen dat alle gebruikers er profijt van hebben. Als een ZBO meent dat het niet in het belang van een goede taakuitvoering is om mee te doen, dan zal de verantwoordelijke vakminister in de eerste plaats naar zijn argumenten kijken. Er zijn dan drie conclusies denkbaar:

Het ZBO heeft gelijk.

Het ZBO heeft gelijk, maar door aanpassing van de infrastructurele voorziening wordt het voor het orgaan toch gunstig om mee te doen. Het ZBO heeft naar de mening van het kabinet ongelijk. Deze conclusie zal het kabinet overigens niet lichtvaardig trekken. Na overleg met het ZBO over diens argumenten kan de vakminister in het uiterste geval een voorstel doen voor een wettelijke verplichting.

Het spreekt voor zich dat ZBO's ontwikkelingen binnen de Rijksdienst niet kunnen negeren zonder een goed onderbouwde argumentatie. Het kabinet zal in voorkomende gevallen de argumenten zorgvuldig wegen. Mochten standpunten niet tot elkaar komen, dan kan in het uiterste geval de wetgever de impasse doorbreken.

De praktijk bevestigt dat ZBO's bereid zijn deel te nemen aan de rijksbrede infrastructuur; mijn ministerie krijgt regelmatig verzoeken van ZBO's om gebruik te mogen maken van diensten van al bestaande «shared service organisaties». Mijn optimisme op dit punt is echter vooral gebaseerd op de manier, waarop infrastructurele voorzieningen tot stand komen. Voor een goed begrip, een infrastructurele voorziening kan van alles zijn, van een eenvoudige communicatiestandaard tot een complete «shared service organisatie». Het ontwikkelproces is zodanig ingericht dat de voorziening in kwestie met een hoge mate van zekerheid voldoet aan de behoeften van alle deelnemers, ook die van de ZBO's. Gezien het belang van dit ontwikkel- en implementatieproces zal ik het kort schetsen:

Eerst wordt er een «business case» voor een welbepaald 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 besparingen en andere voordelen de voorziening in kwestie zal opleveren. Als bepaalde ZBO's ook tot de doelgroep behoren, dan worden deze ook in dit stadium betrokken.

De business case wordt opgesteld voor de doelgroep en daarbij kunnen ook de gevolgen voor individuele ZBO's in kaart gebracht en meegewogen worden. Het is denkbaar dat de business case op het niveau van de doelgroep als geheel positief is, maar voor enkele individuele deelnemers negatief uitvalt. In dat geval kunnen deze worden gecompenseerd. Op deze wijze kan de business case ook voor iedere individuele deelnemer uiteindelijk positief worden.

Is de business case in deze zin positief, dan start de ontwikkeling. Wat dat precies inhoudt, hangt af van de voorziening. Soms gaat het om het specificeren van een standaard, maar soms ook moet een complete organisatie worden opgezet of heringericht. Een dergelijke organisatie zal

dan qua omvang mee moeten groeien 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 ook deze test tot de tevredenheid van het kabinet is verlopen, dan zal het besluiten tot invoering van de voorziening binnen de doelgroep. De ZBO's binnen de doelgroep zullen zich op basis van hun eigen business case graag aansluiten. Zeker bij shared service organisaties zal de implementatie overigens in tranches geschieden. Het is onverantwoord te veronderstellen dat een nieuwe organisatie ineens de gehele Rijks-overheid adequaat kan bedienen. Meestal vormen de ministeries de eerste tranche, maar ook dat kan per voorziening verschillen.

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 – conform de strekking van de motie van Uw Kamer – de Rijksdienst en de ZBO's op gelijke voet aan de ontwikkeling en implementatie van infrastructurele voorzieningen deelnemen, uiteraard voor zover zij tot de doelgroep behoren. De finale besluitvorming over deelname is wel verschillend. Voor de Rijksdienst besluit het kabinet, de ZBO's binnen de doelgroep besluiten in principe zelf. Het proces garandeert dat het besluit doorgaans gelijklopend is.

Met het voorgaande is mijn reactie op de motie Koopmans-Heijnen nog niet compleet. Besproken is de vraag wat er moet gebeuren in het zeldzame geval dat een ZBO zich niet zou *willen* aansluiten bij de rijksbrede infrastructuur. Rest de vraag of de ZBO's zich zonder meer *kunnen* aansluiten. Deze vraag kan men zich overigens even goed stellen voor aansluiting van medeoverheden. Dit moet namelijk ook worden gezien in het licht van het Europees recht, denk bijvoorbeeld aan de Europese aanbestedings- en mededingingsregels, althans voor ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid. Ik sluit niet uit dat daarvoor toch een wettelijke regeling nodig is. Ik laat dat nog onderzoeken.

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner