

Vergaderjaar 2000–2001

23 171

Agentschappen

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 mei 2001

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën over zijn brief over de tijdelijke agentschapstatus (23 171, nr. 4).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 mei 2001. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling: Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, T. H. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Hindriks (PvdA), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbæ (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Depla (PvdA).

1

Wat is het primaire doel van de tijdelijke agentschapstatus: het tijdelijk voeren van een baten-lastenstelsel om te voorkomen dat binnen korte tijd meermalen wordt veranderd van boekhoudkundig stelsel, of het vervangen van een externe verzelfstandiging door een interne verzelfstandiging?

Het doel van de tijdelijke agentschapstatus is een externe verzelfstandiging te vervangen door een interne verzelfstandiging. Dit betekent dat de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid – veelal als gevolg van gewijzigde (beleids)omstandigheden – wordt teruggedraaid. Daarbij wordt het wenselijk geacht om het agentschapmodel in te voeren, hetgeen gekenmerkt wordt door een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met het voeren van een baten-lastenadministratie. De meeste zelfstandige bestuursorganen voeren weliswaar een baten-lastenadministratie, maar werken niet met een resultaatgericht besturingsmodel.

Strikte toepassing van de instellingseisen voor agentschappen zou er toe leiden dat de terugkerende diensten eerst de verplichtingen-kasadministratie moeten invoeren en vervolgens een traject moeten doorlopen om het resultaatgerichte besturingsmodel aan te nemen in combinatie met de herinvoering van de baten-lastenadministratie. Deze route is niet doelmatig. De tijdelijke agentschapstatus heeft tot doel de periode te overbruggen van de terugkeer binnen het ministerie tot aan het verkrijgen van de formele agentschapstatus, waarbij de administratie ongewijzigd kan worden gelaten en de energie kan worden gestoken in het opheffen van de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en het invoeren van een resultaatgericht besturingsmodel. Wanneer een binnen de grenzen van een ministerie terugkerende dienst niet kiest voor het resultaatgerichte besturingsmodel van het agentschap, zal wel moeten worden overgegaan tot invoering van de verplichtingen-kasadministratie.¹

2

Welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een extern verzelfstandigd onderdeel weer terugkeert binnen de grenzen van het moederministerie?

Het terugkeren van een extern verzelfstandigd onderdeel wordt in ieder individueel geval beoordeeld. Het initiatief tot deze heroverweging valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de beoordeling van de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving van een dienst wordt sinds 1995 het rapport van de Commissie Sint («Verantwoord Verzelfstandigen»²) gebruikt. Wat betreft zelfstandige bestuursorganen zijn de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen van toepassing.³ Overeenkomstig aanwijzing 124x inzake zelfstandige bestuursorganen toetst het Begeleidingsteam Verzelfstandigingen (het BiFi-team), bestaande uit Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alle voorstellen tot externe verzelfstandiging. Dit geldt eveneens voor de voorstellen tot interne verzelfstandigingen alsmede een heroverweging van eerdere verzelfstandigingen.

3

Wordt de Kamer expliciet gevraagd om akkoord te gaan met het terughalen van een taak binnen de grenzen van het moederministerie, onderbouwd ten opzichte van de redenen die destijds golden om de taak extern te verzelfstandigen?

¹ Dit ligt anders wanneer voor de rijksoverheid wordt overgegaan tot integrale invoering van het baten-lastenstelsel.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 042, nummer 15.

³ Staatscourant 177, 1996.

Het voornemen om een extern verzelfstandigde dienst terug te halen binnen de grenzen van een ministerie wordt over het algemeen met de Tweede Kamer gecommuniceerd als onderdeel van een meeromvattend

beleidsplan. Ter illustratie, dit is het geval geweest met ESF Nederland. Bovendien is voor het opheffen van de ZBO-status het intrekken dan wel wijzigen van de instellingswet noodzakelijk. Het intrekken van een instellingswet dan wel het wijzigen ervan wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. In voorkomende gevallen zal dan ook ingegaan worden op het voornemen om het agentschapmodel in te voeren en op de tijdelijke agentschapstatus in de tussenliggende periode.

De agentschapaanvraag wordt afzonderlijk via een voorhangprocedure aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorgelegd zodra de uitwerking van het resultaatgerichte besturingsmodel en de baten-lastenadministratie van voldoende niveau is.

4

Voor hoeveel – en welke – extern verzelfstandigde organisatie-onderdelen wordt momenteel overwogen deze binnen de grenzen van het moederministerie te laten terugkeren?

Momenteel bestaat er naast ESF Nederland nog slechts één concreet plan om een extern verzelfstandigde organisatie terug te laten keren binnen de grenzen van een ministerie. Dit betreft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), die zal ontstaan uit de samenvoeging van het College Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV; momenteel een zelfstandig bestuursorgaan) en de directie Toezicht van het ministerie van SZW. Daartoe zal het CTSV deel van IWI binnen de grenzen van het moederministerie terugkeren.

De verwachting bestaat dat als gevolg van de toegenomen aandacht voor sturings- en beheersingsrelaties met zelfstandige bestuursorganen vaker een heroverweging van de gekozen verzelfstandigingsvorm zal gaan voorkomen.

5

Waarom wordt er niet eerst voor gezorgd dat de extern verzelfstandigde organisatieonderdelen aan de instellingsvoorwaarden van de agentschapstatus voldoen, voordat ze terugkeren binnen de grenzen van het moederministerie?

Zoals bij vraag 1 is beantwoord is het doel van de tijdelijke agentschapstatus om een externe verzelfstandiging te vervangen door een interne verzelfstandiging. De tijdelijke agentschapstatus dient dan om de periode te overbruggen van de terugkeer binnen het ministerie tot het verkrijgen van de formele agentschapstatus, waarbij de administratie ongewijzigd kan worden gelaten. Herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft over het algemeen een hogere prioriteit dan de invoering van het agentschapmodel. Dit kan alleen worden gerealiseerd door een instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan in te trekken en de desbetreffende dienst binnen de grenzen van een ministerie te brengen. Door deze prioriteitenstelling is er niet de gelegenheid om eerst een proces – met een langere doorlooptijd – in gang te zetten dat is gericht op het invoeren dan wel vervolmaken van een resultaatgericht besturingsmodel.

6

In hoeverre beschikken extern verzelfstandigde organisaties over een resultaatgericht besturingsmodel?

De externe verzelfstandigingvorm karakteriseert zich door de grote variëteit in de uitwerking. De afstand tot het moederministerie varieert bijvoorbeeld in sterke mate. In de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) wordt beschreven dat over de bijdrage aan een

zelfstandig bestuursorgaan dezelfde informatie moet worden opgenomen als over de andere begrotingsposten. De op te nemen informatie moet derhalve betrekking hebben op beoogde en gerealiseerde effecten, prestaties en activiteiten alsook de geraamde en besteedde middelen. Bij het merendeel van de extern verzelfstandigde organisaties heeft dit niet de vorm gekregen van een resultaatgericht interne en daarop aansluitende planning- en controlcyclus.

Bij nieuwe externe verzelfstandigingen die vanaf het begrotingsjaar 2000 plaatsvinden, worden de te verzelfstandigen diensten – mits opportuun – getoetst aan de instellingseisen die eveneens voor de agentschappen gelden. De gedachte die hierachter zit, is dat het relevante onderscheid tussen een zelfstandig bestuursorgaan en een agentschap gelegen is in de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Beheers- of bedrijfsvoeringsoverwegingen mogen voor de desbetreffende diensten niet tot een afwijkende afweging leiden.

Het eerste op te richten zelfstandig bestuursorgaan waarvoor dit van toepassing is, betreft het Centraal Bureau voor de Statistiek van het ministerie van Economische Zaken. In het interdepartementale beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van het CBS is de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan voorgesteld. In een incidenteel geval wordt bij een bestaand zelfstandig bestuursorgaan de planning- en controlrelatie met het moederministerie alsnog vormgegeven conform het resultaatgerichte bestuursmodel. In een interdepartementale beleidsonderzoek wordt dit onderzocht voor het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) van het ministerie van Justitie.

7

Hoe verhoudt dit zich tot de destijds benoemde noodzaak om uitvoeringstaken zoveel mogelijk extern te verzelfstandigen omdat dit mede een meer bedrijfsmatige uitvoering mogelijk zou maken?

De relatie tussen externe verzelfstandiging en een meer bedrijfsmatige uitvoering is niet gelegd in termen van «zoveel mogelijk». Het geldende kabinetsbeleid inzake verzelfstandigingen is verwoord in het rapport «Verantwoord Verzelfstandigen». Het rapport biedt een afwegingskader waarin de denkstappen aan de orde komen, of de overheid een bepaalde taak (zelf) moet uitvoeren, welke bestuurslaag en tenslotte welke bestuurlijk-organisatorische vorm de meest ideale is.

In de laatste denkstap is het onderscheid tussen extern (zelfstandig bestuursorgaan) en intern verzelfstandigen (agentschap) begrepen. De vormgeving van een zelfstandig bestuursorgaan wordt gekenmerkt door de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Aan de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen drie principiële overwegingen ten grondslag liggen: (1) onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, (2) participatie van maatschappelijke organisaties is in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen en (3) strict regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.¹ Daarnaast wordt in het rapport «Verantwoord Verzelfstandigen» geconstateerd dat in de praktijk ook pragmatische argumenten worden gehanteerd die een ruimere toepassing van externe verzelfstandiging bepleiten. Dit betreft gevallen waar een eenduidige aansturing van de uitvoering mogelijk is en de ministeriële verantwoordelijkheid zonder risico's voor het politieke primaat anders zou kunnen worden ingericht. Hieraan wordt in de vraagstelling gerefereerd. Van belang is om te beseffen dat in het genoemde rapport hier voorwaarden aan gesteld worden, te weten een stabiele beleidsomgeving, geringe

¹ Aanwijzing 124c inzake ZBO's.

politieke gevoeligheid en uitvoeringshandelingen van een professioneel-technisch karakter.

8

Wordt overwogen om een resultaatgericht besturingsmodel ook verplicht te stellen voor extern verzelfstandigde organisaties in het kader van Kaderwet ZBO's?

Het resultaatgerichte besturingsmodel wordt vanaf 2000 waar mogelijk toegepast voor externe verzelfstandigingen. Dit is in de beantwoording bij vraag 6 uitgewerkt. Het streven is – om vergelijkbaar met de agentschappen – tot een instellingsprocedure voor zelfstandige bestuursorganen te komen. De instellingsvoorwaarden en de instellingsprocedure voor agentschappen zijn vastgelegd in een beleidslijn. Het is niet de bedoeling dit met terugwerkende kracht het geval te laten zijn.

9

In welke mate moet een extern verzelfstandigd organisatieonderdeel voldoen aan de instellingsvoorwaarden voor een agentschap om op grond van de aanvangsdoorlichting te bepalen dat een organisatie de potentie heeft om agentschap te worden? Wordt hiervoor bijvoorbeeld een percentage gehanteerd?

De potentie om agentschap te worden, wordt met behulp van een aanvangsdoorlichting gemeten. De doelstelling van deze doorlichting is in de eerste plaats om in hoofdlijnen na te gaan of een resultaatgericht besturingsmodel mogelijk is. Bijvoorbeeld: heeft de dienst meetbare producten en diensten? Is dit niet het geval, dan zal het niet mogelijk zijn een resultaatgericht besturingsmodel in te voeren. In de tweede plaats heeft de doorlichting tot doel om te bepalen hoeveel tijd nodig is om een resultaatgericht besturingsmodel in te voeren. De uitgangspositie van de dienst is daarvoor van wezenlijk belang en die wordt met de doorlichting gemeten. Het antwoord op de vraag of de dienst voldoende potentie heeft, wordt niet met behulp van een percentage gemeten, maar wordt gegeven op grond van van ervaringen die het Begeleidingsteam Verzelfstandigingen heeft met andere verzelfstandigingen.

10

Kan de Kamer een voorstel om een tijdelijke agentschapstatus aan een organisatie toe te wijzen afwijzen? Waarom is niet voorzien in een voorhangprocedure voor het instellen van een tijdelijke agentschapstatus?

Zie het antwoord op vraag 3.

11

Is de genoemde termijn van drie jaar waarin het tijdelijke agentschap aan de instellingsvoorwaarden moet voldoen een harde of een indicatieve termijn?

De genoemde termijn van drie jaar is indicatief. Er wordt bewust een termijn genoemd om geen situatie te laten ontstaan dat tijdelijke agentschappen ongelimiteerd kunnen blijven bestaan. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat binnen afzienbare termijn alsnog volledig aan de eisen van een resultaatgericht besturingsmodel moet worden voldaan. Bij de aanvangsdoorlichting wordt bepaald binnen welke termijn het redelijkerwijs mogelijk is om te voldoen aan de instellingsvoorwaarden. Er wordt een instellingsbesluit door de minister van Financiën en de vakminister getekend dat geldt voor een bepaalde termijn. De betrokkenheid om binnen deze termijn aan de voorwaarden te voldoen is naar verwachting optimaal. Mocht het vereiste kwaliteitsniveau niet tijdig behaald te kunnen

worden, dan zal een verlenging van de tijdelijke status wenselijk zijn; vanzelfsprekend voorzien van een motivatie van het uitstel. Hierover wordt de Tweede Kamer dan geïnformeerd.

12

Wordt de Kamer in de periode dat een organisatie de tijdelijke agentschapstatus heeft tussentijds geïnformeerd over de voortgang op het voldoen aan de instellingsvoorwaarden voor de definitieve agentschapstatus?

Het invoeren van een resultaatgericht besturingsmodel is een complex veranderingsproces dat enige tijd in beslag neemt. Weliswaar is het model vertaald in twaalf instellingsvoorwaarden; deze hangen onderling nauw samen. Informatievoorziening over de voortgang van het veranderingsproces kan deel uitmaken van de mededeling over de bedrijfsvoering.

13

Indien na enige tijd blijkt dat de betreffende organisatie niet kan voldoen aan de instellingsvoorwaarden voor een agentschapstatus, wordt de tijdelijke status dan ingetrokken en wordt de organisatie dan weer extern verzelfstandigd? Of blijft de organisatie binnen de grenzen van het moederministerie onder het gangbare verplichtingen-kasstelsel?

De keuze voor een (tijdelijk) agentschap betreft een bewuste keuze – gebaseerd op de kaders voor verzelfstandigingsbeleid – voor het ongedaan maken van een beperking in de ministeriële verantwoordelijkheid en te kiezen voor een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met het voeren van een baten-lastenadministratie. De aanvangsdoorlichting heeft tot doel de in de vraag genoemde situatie te voorkomen. Het is niet wenselijk dat de tijdelijke agentschapstatus niet wordt gevolgd door de agentschapstatus. Problemen bij het veranderingsproces zullen door draagvlak bij en inzet van alle betrokkenen moeten worden opgelost. Het teruggedraaien van een besluit tot instelling van een tijdelijk agentschap is geen optie.