

Vergaderjaar 2022–2023

36 258

Instellen van de baten-lastenagentschap RBL

Nr. 1

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 29 november 2022. De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 23 januari 2022.

De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 23 januari 2022 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2022

Middels deze brief leg ik mijn voornemen voor om een nieuw baten-lastenagentschap in te stellen, conform de voorhangprocedure¹ van artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016. Het betreft de Rijksorganisatie Beveiliging en Logistiek (RBL). De voorziene ingangsdatum is 1 januari 2023.

Het nieuw in te stellen baten-lastenagentschap is in opzet getoetst door het Ministerie van Financiën aan de Regeling agentschappen. Het Ministerie van BZK is per brief van 10 juni over het oordeel van Financiën geïnformeerd. Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dat RBL voldoet aan de instellingsvoorwaarden. Deze brief is als bijlage bijgevoegd bij het Startdocument agentschap.

In deze brief geef ik aan waarom voor de instelling als agentschap is gekozen. Vervolgens geef ik bij de verschillende instellingsvoorwaarden aan welke activiteiten RBL heeft uitgevoerd of nog zal uitvoeren.

Samenhang met brede doorontwikkeling Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)

De strategische samenvoeging van de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) en Interdepartementale Pakket en Koeriersdienst (IPKD) naar RBL maakt onderdeel uit van de doorontwikkeling van Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR). Alle organisatieonderdelen van UBR worden geherpositioneerd binnen het Ministerie van BZK omwille van betere samenhang in dienstverlening en een toenemende focus op maatschap-

¹ De voorhangprocedure houdt in dat het besluit niet eerder wordt genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Indien de Tweede Kamer binnen 30 dagen na ontvangst van deze kennisgeving of binnen 14 dagen na het verstrekken van nadere inlichtingen zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet genomen.

pelijke opgaven. UBR komt als overkoepelende organisatie hiermee te vervallen. Voor RBL geldt dat ik u ook eerder heb geïnformeerd over de resultaten uit het cultuuronderzoek dat bij RBO en IPKD heeft gelopen². De implementatie c.q. opvolging van de aanbevelingen gaat onverminderd verder.

Het nieuwe agentschap

De reden om voor RBL de status van baten-lastenagentschap aan te vragen, is het voornemen om RBL als zelfstandig onderdeel binnen het Ministerie van BZK te positioneren. Het nieuwe agentschap omvat de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) en de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst (IPKD), die nu nog deel uitmaken van de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR). RBO en IPKD voeren als onderdeel van UBR momenteel reeds een baten-lastenadministratie en voldoen aan de voorwaarden die in de Regeling Agentschappen worden gesteld.

Met de keuze voor de organisatievorm van agentschap voor RBL sluit ik aan op de kabinetsreactie inzake de brede evaluatie voor de organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand en een reactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar het agentschapsmodel (Kamerstukken 31 490 en 25 268, nr. 323). Het IBO-rapport: «*Samen werken aan publieke waarde*» geeft antwoord op de vraag *onder welke omstandigheden de logica van het bedrijfsmatig werken kan leiden tot het creëren van publieke waarde?* Voor organisaties zoals RBL die bedrijfsmatig werken en worden gekenmerkt door het leveren van concrete producten & diensten en beperkte politieke dynamiek³ is het IBO vrij eensluidend: het agentschapsmodel werkt in de basis goed, maar verbeteringen zijn mogelijk. Deze verbeteringen zijn vervolgens uitgewerkt in een voorkeursvariant waarbij agentschappen meer ruimte krijgen voor governance, bekostiging etc. om hiermee handelen vanuit vertrouwen en co-creatie tussen beleid en uitvoering te bevorderen.

Voor RBL betekent dit dat naast de waarden van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid, er explicieter ruimte komt voor andere waarden zoals kwaliteit van de dienstverlening, legitimiteit, ambtelijk vakmanschap, veiligheid etc.

Deze uitwerking van het agentschapsmodel -waarbij we een bedrijfsmatig model combineren met een brede insteek voor een brede set aan maatschappelijke waarden- is voor mij maatgevend. Hiermee ben ik ervan overtuigd dat RBL zich op de juiste wijze kan inzetten voor dienstverlening binnen het Rijk, maar ook aansluiting kan blijven zoeken op de vele maatschappelijke opgaven waarvoor het Ministerie van BZK en het Rijk gesteld staan.

Aansluiting op maatschappelijke opgaven

RBL is in de kern gericht is op de *interne* bedrijfsvoering van de rijksoverheid, maar werkt ook samen met meerdere partners aan maatschappelijke opgaven, o.a.:

- 1) Beveiliging van het asielzoekerscentrum in Ter Apel;
- 2) Bezorging van zelftesten aan onderwijsinstellingen;
- 3) Bezorging van gerechtelijke brieven;
- 4) Beveiliging van méér dan honderd Rijksevenementen van (inter)nationaal belang.

² Kamerstuk 31 490, nr. 318.

³ Geclassificeerd als output-gestuurde organisaties.

Deze activiteiten laten zien dat RBL direct bijdraagt aan uitdagende maatschappelijke situaties (beveiliging asielzoekerscentrum en bezorging zelftesten aan onderwijsinstellingen), maar ook een bijdrage levert aan meer structurele maatschappelijke opgaven zoals het waarborgen van de democratische rechtstaat middels de bezorging van gerechtelijke brieven en de beveiliging van rijksvastgoed en méér dan honderd Rijksevenementen.

Instellingsvoorwaarden

Hieronder ga ik achtereenvolgens in op de instellingsvoorwaarden die gelden voor de vorming van het nieuwe agentschap RBL cf. artikel 4 van de regeling agentschappen⁴.

De Minister van Financiën stelt in de Regeling agentschappen de volgende eisen aan een in te stellen baten-lastenagentschap:

1. Een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan a. € 50 miljoen op jaarbasis;
2. Een resultaatgericht sturingsmodel heeft;
3. Doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;
4. Een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is (kostprijsmodel);
5. Een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen;
6. De afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten zijn.

Het Ministerie van Financiën heeft op 10 juni 2022 geconstateerd dat de RBL in opzet in voldoende mate aan de eisen voldoet. Deze worden hieronder toegelicht.

Omzet, afschrijvingslasten, financiële functie en financieel beheer

De gerealiseerde omzet voor 2021 bedroeg voor RBO en IPKD tezamen € 114 mln. Voor de komende jaren wordt een stabiele omzet verwacht. Daarmee voldoet RBL ook komende jaren ruimschoots aan het omzetcriterium dat minimaal € 50 mln. betreft. Voor de instelling van een baten-lastenagentschap geldt de aanvullende voorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar meer dan 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. RBL voldoet niet aan bovenstaande 5%-norm. Een gedetailleerd inzicht in de activa, de afschrijvingstermijnen en de meerjarige investeringsbegroting is nodig om een exacte inschatting te kunnen maken van de afschrijvingen in de komende jaren. Dit komt in beeld in het vervolg van de agentschapsvorming bij het opstellen van de openingsbalans en meerjarenbegroting 2023–2027. De prognose voor de toekomst is dat de afschrijvingslasten ten opzichte van de omzet gaan stijgen. De reden hiervoor is de verdere automatisering binnen de bedrijfsvoering van RBL de komende jaren.

⁴ N.a.v. het IBO naar het agentschapsmodel en de brede evaluatie van de organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand is door het Kabinet het voornemen geuit om de Regeling Agentschappen aan te passen. Formeel heeft dit echter nog niet tot aanpassingen geleid en zijn de inzichten uit beiden rapporten niet verwerkt. Zodoende is RBL getoetst volgens deze normen, maar heb ik als verantwoordelijk Minister t.a.t. toegezien dat er voor RBL ruimte is voor andere publieke waarden.

T.a.v. het financieel beheer hebben UBR en haar onderdelen, de afgelopen jaren stabiel gepresteerd op het vlak van financieel beheer. De controles vanuit de ADR op financieel beheer en op de jaarrekening van UBR leverde de afgelopen jaren geen (majeure) opmerkingen op vanuit de ADR. Overgang naar een zelfstandige verantwoording zal dan ook een beperkte impact hebben op de financiële functie en de onderliggende processen en verslaglegging.

Resultaatgericht sturingsmodel binnen een gewijzigde context

Het agentschapsmodel met de rollen van opdrachtnemer-opdrachtgever-eigenaar is ook van toepassing op het nieuwe agentschap RBL. RBL kent straks een eigen sturingsdriehoek met eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer, aangevuld met de rollen die we hanteren voor alle Shared Service Organisaties binnen BZK, conform het gedachtegoed van het programma SGO-5 (o.a. kadersteller, eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, financieel deskundige). RBL krijgt een «eigen» Bestuurlijk Overleg. Daarmee sturen alle actoren op de collectiviteit van RBL, w.o. kwaliteit van de dienstverlening van RBL en bijdragen aan (uiteenlopende) maatschappelijke opgaven.

De secretaris-generaal van BZK vervult de rol van eigenaar van het agentschap. De eigenaar is verantwoordelijk voor het komen tot een sluitend governancestelsel. Deze zal medio 2023 gereed zijn.

Doelmatiger werken

In de huidige regeling agentschappen is doelmatiger werken een formele instellingsvoorwaarde. Daarbij dient RBL aan te geven hoe de doelmatigheid ten minste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen. Hierbij wil ik benadrukken dat ik doelmatigheid (en doeltreffendheid) belangrijk vind, maar dat RBL ook andere waarden zoals responsiviteit, rechtvaardigheid en menselijke maat nastreeft.

Voor de invulling van de instellingsvoorwaarde doelmatigheid dienen de Rijksbegrotingsvoorschriften 2021 als basis. Dit leidt tot het volgende overzicht:

	2023	2024	2025	2026	2027
UBR RBO					
Kostprijzen per product (groep) (indexcijfer)	124,9	124,4	124,4	124,4	124,4
Tarieven/uur (indexcijfer)	124,9	124,4	124,4	124,4	124,4
Omzet per fte (bedragen x €1.000)	69	69	69	69	69
Tevredenheid dienstverlening	>7	>7	>7	>7	>7



	2023	2024	2025	2026	2027
UBR IPKD					
Kostprijzen per product (groep) (indexcijfer)	127,4	126,6	126,6	126,6	126,6
Tarieven/uur (indexcijfer)	127,4	126,6	126,6	126,6	126,6
Omzet per fte (bedragen x €1.000)	85	84	84	84	84
Tevredenheid dienstverlening	>7	>7	>7	>7	>7

Bekostiging op basis van prestaties

Een agentschap dient een zodanig verband te leggen tussen uitgaven en prestaties dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is. Dit vergt een kostprijsmodel dat de kosten inzichtelijk opbouwt en waarbij er een

direct verband is tussen de kostprijs en het aan de gebruikers berekende tarief. Het nieuwe agentschap beschikt in opzet over een kostprijsmodel. De tarieven die aan de opdrachtgevers in rekening worden gebracht, zijn gebaseerd op de integrale, kostendekkende prijs. De jaarlijkse tariefontwikkeling wordt besproken met opdrachtgevers en vastgesteld door de eigenaar.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het agentschap RBL valt onder mijn verantwoordelijkheid. Ik kan de directeur van het agentschap, de algemeen directeur RBL, aanspreken op de brede gang van zaken van het agentschap.

Ontwerpbegroting & Openingsbalans

Bij het Ministerie van Financiën is inmiddels een ontwerpbegroting aangeleverd. Na afronding van 2022 en het opmaken van de jaarrekening over 2022 (maart 2023), kan pas de definitieve openingsbalans worden opgesteld. De Auditdienst Rijk controleert de definitieve openingsbalans.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot