

Vergaderjaar 2000–2001

23 171

Agentschappen

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2001

1. Inleiding

In 1994 is als uitvloeisel van de nota «Verder bouwen aan beheer» de agentschapstatus geïntroduceerd. De agentschapstatus is te karakteriseren als het introduceren van een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie, waardoor deze diensten in termen van prestaties en kostprijzen aangestuurd kunnen worden. Het resultaatgerichte besturingsmodel dat bij de agentschappen wordt toegepast, heeft als katalysator gewerkt voor diverse verbeteringen in de bedrijfsvoering van deze diensten.

Vanaf 1 januari 2000 worden kandidaat-agentschappen stringenter dan daarvoor getoetst aan de hand van 12 geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden. De reden hiervoor is dat de vereiste kwaliteitsverbetering van de diensten zoveel mogelijk bereikt moet worden vóór het moment dat als agentschap wordt gestart. In mijn brief van 31 januari 2000¹ heb ik u geïnformeerd over de nadere operationalisering van de instellingsvoorwaarden voor de agentschappen. Kerngedachte achter deze instellingsvoorwaarden is dat, doordat diensten slechts de agentschapstatus krijgen indien ze aan de voorwaarden voldoen, meer zekerheden worden geschapen over de kwaliteit van de nieuw startende agentschappen. De instellingsvoorwaarden vormen het uitgangspunt voor de begeleiding en toetsing van de kandidaat agentschappen door het «BIFI-team», dat bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en van BZK dat alle in- en externe verzelfstandingen begeleidt.

Op dit moment is binnen de rijksdienst een ontwikkeling gaande die tot gevolg heeft dat de behoefte ontstaat aan de mogelijkheid dat bepaalde diensten reeds tijdelijk de agentschapstatus kunnen krijgen vóórdat aan alle instellingsvoorwaarden is voldaan. Voor het eerst bewegen enkele extern verzelfstandigde diensten weer terug tot binnen de grenzen van het moederministerie.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 541 en 26 627, nr. 70.

Met deze brief informeer ik u over deze recente ontwikkeling en de behoefte die hierdoor ontstaat aan de constructie van tijdelijke agentschapstatus voor uitsluitend deze terugkerende diensten. In deze brief wordt ingegaan op de wijze waarop deze constructie gestalte wordt gegeven en de waarborgen die hierbij worden ingebouwd dat ook bij deze constructie de kwaliteit van het agentschap kan worden gegarandeerd.

2. Recente ontwikkelingen

In de laatste twintig jaar hebben binnen de rijksoverheid op grote schaal externe verzelfstandigingen plaatsgevonden van diensten die daarvoor rechtsstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid vielen. Hierbij kan met name worden gedacht aan het ontstaan van vele zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Recent is er sprake van dat extern verzelfstandigde diensten terugkeren binnen de grenzen van het moederministerie. Dit lijkt vooral te worden ingegeven door de (politieke) wens om méér grip te kunnen krijgen van het ministerie op de uitvoering van taken. Een goed voorbeeld van diensten die naar de rijksdienst terugkeren is te vinden binnen de (publieke) arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid waar een ingrijpende wijziging van de uitvoeringsstructuur plaatsvindt. Deze wijziging heeft onder andere tot gevolg dat de dienst ESF Nederland (voorheen onderdeel van de ZBO Arbeidsvoorziening) vanuit de extern verzelfstandigde status terugkeert binnen de grenzen van het ministerie van SZW. Ook bij andere diensten binnen de rijksoverheid is een mogelijke beweging naar het moederministerie aan de orde, of zal aan de orde komen. Het gevolg hiervan is dat ten opzichte van de huidige situatie de ministeriële verantwoordelijkheid en de aanspreekbaarheid van de minister voor deze diensten wordt vergroot.

Kenmerk van de extern verzelfstandigde diensten is onder andere dat een baten-lastenadministratie wordt gevoerd, in tegenstelling tot diensten, niet zijnde agentschappen, die binnen de grenzen van het moederministerie zijn gepositioneerd. Binnen de rijksdienst hebben immers alléén agentschappen toestemming om het afwijkende beheer van een baten-lastenadministratie te voeren. Dit betekent dat extern verzelfstandigde diensten die terugkeren naar het ministerie in principe dienen over te gaan naar een kas-verplichtingenadministratie. Deze diensten hebben veelal – ingegeven door het uitvoeringskarakter van de activiteiten – de ambitie om een resultaatgericht besturingsmodel te combineren met het voeren van een baten-lastenadministratie. Dit wordt verenigd in het agentschapmodel. Concreet betekent dit dat de terugkerende diensten eerst het kas/verplichtingenstelsel moeten invoeren en vervolgens op het moment dat ze voldoen aan de instellingsvoorwaarden voor agentschappen die betrekking hebben op het resultaatgerichte besturingsmodel, het baten-lastenstelsel moeten herinvoeren. Ik acht dit, op zijn minst gezegd, niet doelmatig. Er is dan ook behoefte aan een constructie waarbij dergelijke diensten hun huidige gevoerde baten-lastenadministratie ook binnen de grenzen van het moederministerie kunnen voortzetten om binnen een afzienbare periode aan alle instellingsvoorwaarden voor het agentschapmodel te kunnen voldoen.

Voor ESF Nederland is reeds een dergelijke nieuwe constructie gecreëerd, te weten de tijdelijke agentschapsstatus. Deze dienst, die van buiten de rijksoverheid komt en reeds het baten-lastenstelsel voert, keert per 1 april 2001 weer bij het ministerie van SZW terug. Om te voorkomen dat ESF Nederland binnen korte tijd tweemaal van stelsel moet veranderen, hetgeen relatief veel organisatorische en financiële inspanning kost, krijgt ESF Nederland vanaf die datum de tijdelijke status van agentschap, zonder dat het reeds aan alle instellingsvoorwaarden voldoet¹. Vanwege de tijdelijke status krijgt ESF echter de tijd om de vereiste organisatorische

¹ De Tweede Kamer is door de minister van SZW reeds om instemming met deze constructie verzocht (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 642, nr. 13).

verandering door te voeren en alsnog aan de voorwaarden te voldoen, waarna het de permanente status van agentschap kan krijgen. Bij ESF Nederland ligt het streven om deze permanente status op 1 januari 2003 te behalen.

3. Tijdelijke agentschapstatus

De komende tijd zal zich vaker een situatie kunnen voordoen dat diensten de status van tijdelijk agentschap vragen. Naar mijn mening heeft de tijdelijke agentschapstatus uitsluitend meerwaarde voor diensten die van buiten de rijksoverheid terugkomen binnen de grenzen van een ministerie. Deze diensten voeren namelijk reeds het baten-lastenstelsel. Interne diensten die agentschap willen worden, kunnen geen tijdelijke status krijgen, maar zullen dat pas mogen doen nadat ze aan alle instellingsvoorwaarden voldoen.

Om agentschap te kunnen worden zijn instellingsvoorwaarden gesteld waaraan kandidaat agentschappen normaliter stringenter worden getoetst. Deze voorwaarden hebben ten dele betrekking op het baten-lastenstelsel, maar gaan in hoofdzaak over de vormgeving van een resultaatgericht besturingsmodel. Dit model wordt reeds toegepast bij veel uitvoerende diensten en inspecties/toezichtorganen, hetgeen diensten zijn die redelijk goed meetbare producten en diensten hebben. De diensten die van buiten komen, vallen over het algemeen eveneens onder deze categorieën. Het is echter de vraag of deze diensten aan alle eisen wat betreft de resultaatgerichtheid van het besturingsmodel voldoen.

Het verlenen van een tijdelijke agentschapstatus aan een dienst betekent dat deze dienst een baten-lastenadministratie mag blijven voeren.

Aan het verlenen van een tijdelijke agentschapstatus aan een bij de rijksoverheid terugkerende dienst wordt echter wel een voorwaarde verbonden die als waarborg geldt dat ook bij deze constructie de kwaliteit van het agentschap kan worden gegarandeerd. Deze voorwaarde is dat vooraf moet worden vastgesteld dat de desbetreffende dienst daadwerkelijk de potentie heeft om in praktijk te voldoen aan de instellingsvoorwaarden. Hiertoe zal een aanvangsdoorlichting van de terugkerende dienst moeten plaatsvinden door het BIFI-team. Wanneer deze doorlichting aantoont dat er voldoende mogelijkheden zijn om binnen afzienbare tijd te voldoen aan de instellingsvoorwaarden, dan wordt ingestemd met de tijdelijke agentschapstatus. Bij «afzienbare tijd» wordt gedacht aan een periode van maximaal drie jaar hetgeen op dit moment de gemiddelde tijd is die nodig is voor het vormen van een agentschap. De doorlichting wordt afgesloten met een voorstel van het BIFI-team hoe het veranderingstraject dat moet worden doorlopen vorm kan worden gegeven en welke tijdsplanning aan dit traject kan worden verbonden. Het betrokken vakministerie committeert zich vervolgens aan de uitvoering van dit plan van aanpak.

In de Comptabiliteitswet is opgenomen dat een besluit tot instelling van een agentschap aan de Tweede Kamer, via de zogenoemde voorhangprocedure, dient te worden voorgelegd¹. Deze procedure wordt vanzelfsprekend gehandhaafd. Zodra het tijdelijke agentschap het veranderingstraject heeft doorlopen en aan alle instellingsvoorwaarden voldoet, zal de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer conform de Comptabiliteitswet worden doorlopen voordat besloten wordt tot de permanente status van agentschap.

Zodra aan een dienst de tijdelijke agentschapstatus wordt verleend wordt hiervan melding gedaan aan de Tweede Kamer. Hierbij wordt de Kamer dan tevens geïnformeerd over de resultaten van de bij deze dienst verrichte aanvangsdoorlichting.

¹ Comptabiliteitswet (na de zesde wijziging), artikel 70, lid 2.

4. Ten slotte

Vanwege het feit dat er extern verzelfstandigde diensten zijn die weer terugkeren naar de rijksoverheid en gezien de daarbij relevante doelmatigheidsoverwegingen, bestaat de noodzaak tot het beschikbaar stellen van de tijdelijke agentschapstatus. Dit laat onverlet dat moet worden verzekerd dat de kwaliteit van ook deze agentschappen kan worden gewaarborgd. Door, voorafgaande aan het verlenen van de tijdelijke agentschapstatus, de betreffende dienst door te lichten op de aanwezige potentie om binnen een periode van maximaal drie jaar aan alle instellingsvoorwaarden voor agentschappen te voldoen, kan deze kwaliteit tot aanvaardbare hoogte worden gegarandeerd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm