

Vergaderjaar 1996–1997

23 180

Agentschappen bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Inleiding

Met deze brief wil ik u informeren over mijn **voornemen Bureau Heffingen per 1 januari 1998 te verzelfstandigen**. Dit voornemen vloeit voort uit de wens om enerzijds de uitvoeringsorganisaties van LNV helder te positioneren en anderzijds om prikkels in te bouwen en voorwaarden te scheppen voor bedrijfsmatig opereren. Voor Bureau Heffingen is een agentschap de meest passende organisatievorm.

In deze brief komen achtereenvolgens aan de orde de taken van Bureau Heffingen, de relevante ontwikkelingen in haar omgeving, de bedrijfsfilosofie, de denkstappen uit het rapport Verantwoord verzelfstandigen (kortweg rapport Sint) alsmede de toets aan de oprichtingsvoorwaarden voor Agentschappen. Als bijlage is toegevoegd het agentschapsstatuut¹ waarin, naast taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, onder meer de verhouding tussen het ministerie en Bureau Heffingen wordt geregeld.

Taken van Bureau Heffingen

Bureau Heffingen is in 1987 ingesteld door de Minister van Landbouw en Visserij.

Bureau Heffingen is gevestigd in Assen en is op dit moment voornamelijk bekend als uitvoeringsorganisatie van de meststoffenregelgeving. Aanvankelijk lagen de taken van Bureau Heffingen vooral in de registratie van referentiehoeveelheden en de vaststelling en inning van de overschotheffing gebaseerd op de Meststoffenwet.

Met de uitbreiding van de meststoffenregelgeving en het aantal bedrijven, dat onder de meststoffenregelgeving is komen te vallen, is het aantal en de omvang van de taken van Bureau Heffingen uitgebreid tot het huidige niveau.

In 1996 werden meer dan 140 000 dossiers bijgehouden. De daarmee gemoeide apparaatsuitgaven bedroegen f 15,6 mln. Met de invoering van het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) per 1 januari 1998 wordt een

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

verdere uitbreiding verwacht van zowel het aantal als de omvang van de dossiers.

De huidige taken van Bureau Heffingen kunnen worden verdeeld in een aantal categorieën: overschotheffing, productierecht, invordering, informatievoorziening, en voorbereiding nieuwe regelgeving (zie voor nadere toelichting bijgevoegd statuut). Het wettelijk kader wordt met name gegeven door de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing mestproductie, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, en de Invorderingswet 1990.

De mestregelgeving is voortdurend in beweging onder invloed van politieke, beleidsmatige en technologische ontwikkelingen. Dat heeft gevolgen voor de uitvoering van die regelgeving. Om die reden wordt Bureau Heffingen nauw betrokken bij ontwikkelingen die wijziging van de regelgeving tot gevolg zouden kunnen hebben, teneinde in overleg te komen tot uitvoerbare en handhaafbare regelgeving

Relevante ontwikkelingen

Vanaf 1998 wordt in fasen een nieuw reguleringsinstrumentarium in het mestbeleid ingevoerd. Het gaat daarbij om een systeem van regulerende heffingen gekoppeld aan een mineralenaangifte en een systematiek van verliesnormen. Dit nieuwe systeem is rechtvaardiger voor de sector en biedt de land- en tuinbouwbedrijven meer vrijheidsgraden om te kunnen voldoen aan de steeds strenger wordende bemestingsnormen. Daar staat tegenover, dat de uitvoeringswerkzaamheden van Bureau Heffingen aanzienlijk kunnen toenemen.

In het kader van de Heroriëntatie Uitvoeringsorganisaties Mestbeleid (HUM) is een herverdeling van de taken van de uitvoeringsorganisaties tussen bedrijfsleven en overheid overeengekomen. Met ingang van 1998 gaat Bureau Heffingen alle taken uitvoeren die voortvloeien uit de mestregelgeving. Dit houdt onder andere in, dat Bureau Heffingen nieuwe diensten en producten zal gaan leveren. Het betreft bijvoorbeeld de volledige registratie van de afleveringsbewijzen, het verlenen van erkenningen aan intermediairen (loonwerkers, mestdistributeurs, exporteurs) en de registratie van EVOA-formulieren bij export van dierlijke mest binnen de Europese Unie.

De komende jaren zal het accent liggen op een verdere uitwerking van het mestbeleid. Dit vraagt om een flexibele uitvoeringsorganisatie.

Bedrijfsfilosofie

Bureau Heffingen is een bedrijfsmatig opererende professionele organisatie. Binnen de verschillende taken van het Bureau worden producten en diensten gedefinieerd. Er wordt nadrukkelijk geïnvesteerd in automatiseringstechnologie en managementtechnieken (work-flowmanagement), teneinde tegen zo laag mogelijke kosten een zo hoog mogelijke productie (meer en beter) te kunnen leveren. Communicatie met beleid en cliënten staat daarbij centraal. In dat kader speelt de informatievoorziening via formulieren, brochures, telefonie en computers een belangrijke rol.

Gezien de politiek-bestuurlijke dynamiek van het beleidsveld waarin het Bureau werkzaam is, is de organisatiestrategie van het Bureau, naast doelmatigheid, gericht op flexibiliteit. De uitbreiding van het takenpakket wordt, in het verlengde van de strategie tot nu toe, zoveel mogelijk opgevangen door automatische gegevensverwerking. Investerings in

opslagruimte, apparatuur, programmatuur en huisvesting blijven ook in de toekomst noodzakelijk.

Stappen Rapport Sint

Om te bepalen wat de meest geëigende positionering is van Bureau Heffingen, zijn de denkstappen uit het rapport Sint doorlopen.

De eerste stap is de vraag of er een collectief belang is gemoeid met de diensten en producten van Bureau Heffingen. Het antwoord op deze vraag is positief.

Immers, Bureau Heffingen levert door middel van het opleggen en innen van heffingen en registratie van gegevens een bijdrage aan het realiseren van milieudoelstellingen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij de overheid.

De tweede denkstap uit het rapport Sint betreft de vraag of de taken van Bureau Heffingen door de overheid moeten worden uitgevoerd en door welke bestuurslaag dit moet worden gedaan. Zoals hiervoor aangegeven, betreffen de taken van Bureau Heffingen vooral de uitvoering van de nationale mestregelgeving. In dat kader worden gegevens van de bedrijven die onder de mestregelgeving vallen en de mineralenstromen van en naar die bedrijven geregistreerd. Op basis van deze (bedrijfsgeheime) gegevens worden fiscale heffingen opgelegd. Het opleggen daarvan is, zoals gezegd, een overheidstaak.

Het ligt niet in de rede om andere bestuurslagen dan het Rijk verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de taken die door het Bureau worden uitgevoerd. Dat heeft te maken met het feit, dat beleidsmatig is gekozen voor nationale kaders bij de aanpak van de mestproblematiek. Een centrale uitvoering en ondersteuning gekoppeld aan die kaderstelling ligt daarom voor de hand. Bovendien is de uitvoering van de mestregelgeving, zowel juridisch-administratief als wat betreft geautomatiseerd proces, dermate complex en specialistisch, dat uit efficiency-oogpunt een centrale uitvoering op rijksniveau de voorkeur verdient.

Ten derde is de vraag aan de orde van de optimaal bestuurlijk-organisatorische vormgeving. Uitgaande van beleidsontwikkelingen en de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein waarin Bureau Heffingen opereert, dient de ministeriële verantwoordelijkheid gehandhaafd te blijven. Wel wordt de noodzaak gevoeld om op doelmatige en flexibele wijze in te kunnen spelen op veranderingen. Een zelfstandige uitvoeringsorganisatie op afstand van het kerndepartement met ruimere beheersbevoegdheden (afgezonderd en afwijkend beheer) is daartoe het meest geëigend. Vanuit die optiek ligt een agentschap in de rede. Een eenduidige en op resultaat gerichte sturing en verantwoording op hoofdlijnen in de relatie met het kerndepartement is goed mogelijk doordat het werkterrein van het Bureau sterk is gereguleerd

Oprichtingsvoorwaarden agentschappen

Voor wat betreft de oprichtingsvoorwaarden voor agentschappen geldt dat daaraan in het geval van Bureau Heffingen voldaan is. De producten en diensten van Bureau Heffingen zijn goed meetbaar. Dit is de eerste oprichtingsvoorwaarde.

Ten aanzien van de mogelijkheid aantoonbaar doelmatiger te werken (de tweede voorwaarde) kan het volgende worden opgemerkt. Door middel van een afwijkend financieel beheer kunnen de kosten die verbonden zijn aan de producten van het Bureau inzichtelijk worden gemaakt. Dit maakt het mogelijk afspraken te maken over de te leveren

producten en de daadwerkelijke kosten daarvan. Bovendien kan de kostenontwikkeling in de tijd worden gevolgd, waardoor zicht op de doelmatigheidsontwikkeling ontstaat. Het stelsel van baten en lasten maakt tevens een afgewogen inzet van middelen mogelijk bij de totstandkoming van producten en diensten.

Het Bureau is een kapitaalintensieve dienst, waarbij onregelmatige investeringspieken in technologisch geavanceerde hard- en software een rol spelen. Een afgezonderd beheer (rekening-courant verhouding met de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën) maakt flexibel opereren mogelijk, omdat een agentschap niet meer afhankelijk is van het eindejaarsregime.

De kostentoerekening aan producten en diensten leidt, zoals gezegd, tevens tot een betere basis voor kostendoorberekening aan derden en aan het ministerie. Bij de implementatie van MINAS en de invoering van het profijtbeginsel heeft men bovendien te maken met een doelgroep die wil weten waarvoor ze betaalt. Het stelsel van baten en lasten biedt daartoe de mogelijkheid.

Bureau Heffingen heeft sinds jaar en dag een goedkeurende accountantsverklaring. Er bestaat een reëel perspectief op continuering daarvan.

Planning

Voor de verzelfstandiging van Bureau Heffingen per 1 januari 1998, is een stappenplan uitgewerkt op basis waarvan het Bureau zich middels een aantal tussenstappen voorbereidt op de agentschapstatus. Het gaat daarbij om het invoeren van een nieuw financieel administratiepakket, met daaraan gekoppeld het volgen van opleidingen op dat vlak en het aanpassen van de administratieve organisatie. Daarnaast zal een openingsbalans worden opgesteld die de goedkeuring van de Accountantsdienst behoeft. De komende maanden zal de vinger aan de pols worden gehouden, zodat een goede start van het agentschap Bureau Heffingen is verzekerd.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen