



Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over de instelling, inrichting en het beheer van de agentschappen (Regeling agentschappen)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onder g, van de Comptabiliteitswet 2016;

Besluit:

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begrippen

- In deze regeling wordt verstaan onder:
 - agentschap*: een baten-lastenagentschap of een verplichtingen-kasagentschap op basis van artikel 2.20, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016;
 - centrale kas*: de kas die door het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën wordt beheerd;
 - doelmatigheid*: verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit);
 - eigenaar*: de binnen het betrokken ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap;
 - initiële lening*: lening die wordt afgesloten ten behoeve van de financiering van over te nemen vaste activa van een ministerie;
 - jaarrekening van een verplichtingen-kasagentschap*: verantwoordingsstaat en saldibalans per 31 december met inbegrip van de toelichting daarop;
 - jaarrekening van een baten-lastenagentschap*: balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht per 31 december met inbegrip van de toelichtingen daarop, als bedoeld in artikel 361, eerste lid van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW);
 - kasreserve*: een reserve op basis van artikel 2.20, achtste lid, van de Comptabiliteitswet 2016, die door een verplichtingen-kasagentschap wordt aangehouden om jaarlijkse fluctuaties in de exploitatie op te vangen;
 - lening*: geldbedrag dat tegen een rentevergoeding gedurende een bepaalde looptijd beschikbaar wordt gesteld aan een baten-lastenagentschap vanuit de kas van de schatkist van het Rijk op een leningrekening;
 - Minister*: de Minister die het aangaat;
 - opdrachtgever*: degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent en betaalt;
 - opdrachtnemer*: de eindverantwoordelijke binnen het agentschap;
 - Rijkshoofdboekhouding*: dienstonderdeel van het Ministerie van Financiën dat belast is met de bankierstaken voor de agentschappen ten behoeve van de centrale kas van de schatkist van het Rijk;
 - termijndeposito*: geldbedrag dat door een agentschap tegen een rentevergoeding gedurende een bepaalde looptijd in de centrale kas van de schatkist van het Rijk aanhoudt op een depositorekening.
- De begrippen van artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn van overeenkomstige toepassing op deze regeling.

§ 2 Instellen en opheffen agentschap

Artikel 2 Aankondiging

De Minister doet van zijn voornemen om een in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel te verzelfstandigen, of om diensten te laten fuseren tot één agentschap, mededeling aan de directeur-generaal van de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën.

Artikel 3 Voorwaarde voor aanvraag

De Minister dient op een zelfgekozen tijdstip een aanvraag in bij de Minister van Financiën voor de



aanwijzing van een dienstonderdeel als een agentschap, mits de Minister en de Minister van Financiën op grond van de jaarlijkse rapportages van de Auditdienst Rijk in gezamenlijkheid constateren dat er in het gevoerde financieel beheer over het voorafgaande jaar bij het toekomstig agentschap en bij de bestaande agentschappen waarvoor de Minister verantwoordelijk is, geen relevante onvolkomenheden zijn geconstateerd. Tussen de aankondiging, bedoeld in artikel 2, en de aanvraag liggen tenminste zes weken.

Artikel 4 Instellingsvoorwaarden

1. Bij de aanvraag, bedoeld in artikel 3, worden stukken overlegd waaruit blijkt dat het dienstonderdeel als toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het:
 - a. een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;
 - b. een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13 van deze regeling;
 - c. 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;
 - d. een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
 - e. een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.
2. De Minister van Financiën stelt met betrekking tot de aanvraag vast op welke gebieden bedoeld in het eerste lid nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zonedig aanvullende voorwaarden op het gebied van de doelmatige bedrijfsvoering nog dient te worden voldaan.
3. Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën is voldaan aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in het eerste en tweede lid, overlegt de betrokken Minister een door de onderscheidenlijk in artikel 10, 11 en 12 bedoelde eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer ondertekend convenant waaruit de opzet en het verwachte functioneren, overeenkomstig het eerste en tweede lid, van het toekomstig agentschap blijkt.
4. Na ontvangst van het convenant, bedoeld in het derde lid, legt de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad.

Artikel 5 Aanvullende instellingsvoorwaarde baten-lastenagentschap

Voor de instelling van een baten-lastenagentschap geldt de aanvullende instellingsvoorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar.

Artikel 6 Instelling

1. Indien de ministerraad instemt met de instelling van het agentschap brengt de Minister het voorgenomen besluit hiertoe ter kennis van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
2. Indien de Tweede Kamer der Staten-Generaal zich niet uitspreekt tegen het voorgenomen besluit overeenkomstig de procedure vastgelegd in artikel 2.20, tweede tot en met vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016, wordt het besluit tot instelling van het agentschap ondertekend door de Minister en de Minister van Financiën.
3. De instelling gaat in op de datum die in het instellingsbesluit wordt genoemd, die niet ligt voor de datum waarop het instellingsbesluit is genomen.
4. De Minister maakt het instellingsbesluit bekend in de Staatscourant.
5. De Minister zendt een kopie van het instellingsbesluit aan de Algemene Rekenkamer.

Artikel 7 Doorlichtingen

De Minister en de Minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. De Minister maakt het hieruit vggend rapport openbaar.



Artikel 8 Opheffing van een agentschap

1. De opheffing van een agentschap vindt plaats door een gemotiveerd besluit van de Minister, mede ondertekend door de Minister van Financiën. De Minister stuurt een vooraankondiging van dit besluit naar de directeur-generaal van de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën.
2. Voordat een agentschap kan worden opgeheven moet binnen een termijn van zes maanden na beoogde datum van opheffing aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:
 - a. er is een saldibalans of een slotbalans opgesteld;
 - b. de saldibalans of de slotbalans is voorzien van een goedkeurende en op zichzelf staande controleverklaring van de Auditdienst Rijk;
 - c. bij overgang van de taken van een verplichtingen-kasagentschap naar een ander agentschap zijn alle in de saldibalans opgenomen financiële saldi overgenomen door het andere agentschap;
 - d. bij overgang van de taken van een baten-lastenagentschap naar een ander agentschap zijn de in de slotbalans opgenomen activa en passiva alsmede de niet in de balans opgenomen verplichtingen overgenomen door het andere agentschap;
 - e. in alle andere gevallen zijn alle schulden, bezittingen en aangegane verplichtingen van het agentschap verrekend met de rechthebbenden.
3. De Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt over het besluit tot opheffing separaat geïnformeerd door de Minister.
4. De Minister maakt het besluit tot opheffing bekend in de Staatscourant.
5. De Minister zendt een kopie van het besluit tot opheffing aan de Algemene Rekenkamer.

§ 3 Resultaatgericht sturingsmodel

Artikel 9 Sturingsmodel

1. Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie, mits gemotiveerd en mits *checks and balances* tussen de spelers voldoende zijn geborgd.

Artikel 10 Verantwoordelijkheden van de eigenaar

De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor:

- a. het inrichten van het sturingsmodel op zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling;
- b. de continuïteit van het agentschap op de lange termijn;
- c. het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
- d. het overeenkomstig de artikelen 22, derde lid, respectievelijk 25, tweede lid, van deze regeling zorgdragen dat uiterlijk per eerste supplettoire begrotingswet een eventuele negatieve kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen, dan wel een eventueel negatief eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen, wordt aangevuld tot een kasreserve dan wel een eigen vermogen van minimaal nihil. Een surplus aan kasreserve of een surplus aan eigen vermogen vervalt aan de eigenaar.

Artikel 11 Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor:

- a. een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;
- b. het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- c. het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.



Artikel 12 Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer

De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor:

- a. de bestendigheid van de interne organisatie;
- b. het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover;
- c. het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- d. het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.

Artikel 13 Jaarplan

In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval:

- a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
- b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
- c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
- d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.

§ 4 Financiering en bekostiging

Artikel 14 Bekostiging

Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties.

Artikel 15 Bevoorschotting

Bij het bevoorschotten van een agentschap wordt een zodanige frequentie en hoogte aangehouden dat aangesloten wordt bij de noodzakelijke liquiditeitsbehoefte van het agentschap, waarbij de bepalingen in hoofdstuk 3, paragraaf 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 16 Rekening-courant en deposito

1. Het aanhouden van liquide middelen door een agentschap geschiedt in de schatkist van het Rijk in de vorm van een rekening-courant. Aan een rekening-courant kan een depositorekening worden gekoppeld.
2. De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde rentepercentages voor debet- en creditsaldi op de rekening-courant en termijndeposito's. Artikel 4, eerste, tweede, vijfde en zesde lid, van de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen is van overeenkomstige toepassing.
3. De renteverrekening tussen het Ministerie van Financiën en het betrokken agentschap over de saldi op de rekening-courant vindt eenmaal per jaar plaats met als rentevervaldatum 31 december.
4. Een agentschap kan beschikken over een krediet in de vorm van een debetstand op de rekening-courant, ter voorziening in een liquiditeitsbehoefte voor het doen van lopende uitgaven.
5. Het rekening-courantkrediet bij de schatkist van het Rijk bedraagt voor een agentschap per 31 december maximaal € 0,5 miljoen.

Artikel 17 Depositoprocedure en -voorwaarden

1. Een termijndeposito wordt niet met terugwerkende kracht afgesloten.
2. Een termijndeposito wordt alleen afgesloten indien de rekening-courant van het agentschap een toereikend creditsaldo heeft.



3. De Rijkshoofdboekhouding int een in rekening te brengen afsluitprovisie zelfstandig ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
4. De te ontvangen rente over het termijndeposito wordt verrekend op de voor het termijndeposito geldende rentevervaldatum. Bij termijndeposito's met een looptijd van langer dan twaalf maanden schrijft de Rijkshoofdboekhouding de te ontvangen rente jaarlijks automatisch bij op de rekening-courant van het agentschap. De rente wordt berekend vanaf de ingangsdatum van het termijndeposito.
5. Het vervroegd opnemen van een termijndeposito geschiedt door een tijdig verzoek van het agentschap aan de Rijkshoofdboekhouding.
6. Bij vervroegde opname is het agentschap een boete verschuldigd. De Rijkshoofdboekhouding int de boete op de opnamedatum zelfstandig ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
7. De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde afsluitprovisies en boetes bij vervroegd opnemen en kan tevens minimumbedragen vaststellen voor deposito's.

§ 5 Algemene bepalingen administratie en verslaglegging

Artikel 18 Uitgangspunten administratie en verslaglegging

1. Voor agentschappen geldt de regelgeving omtrent financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en verantwoording zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende comptabele regelgeving.
2. Voor de presentatie van de jaarrekening en de agentschapsparagraaf in het jaarverslag van het betrokken ministerie zijn de modellen en de toelichtingen daarop van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften van toepassing.

Artikel 19 Procedure openings(saldi)balans

1. De indicatieve openings(saldi)balans wordt opgenomen in de agentschapsparagraaf van de eerstvolgende begrotingswet van het betrokken ministerie overeenkomstig de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.
2. Nadat de Tweede Kamer der Staten-Generaal de begrotingswet, bedoeld in het eerste lid, heeft vastgesteld, stelt de Minister in overeenstemming met de Minister van Financiën de definitieve openings(saldi)balans vast.
3. De definitieve openings(saldi)balans dient voorzien te worden van een controleverklaring van de Auditdienst Rijk.
4. Na ontvangst van de controleverklaring, bedoeld in het derde lid, wordt de definitieve openings(saldi)balans opgenomen in de agentschapsparagraaf van de eerste daaropvolgende begrotingswet van het betrokken ministerie in het jaar van instelling.

Artikel 20 Publicitair jaarverslag

Indien een agentschap een publicitair jaarverslag uitbrengt, maakt het agentschap in dit jaarverslag melding van de bijzondere status van dit verslag. Een dergelijk publicitair jaarverslag is geen verplicht verantwoordingsverslag van een agentschap uit hoofde van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

§ 6 Specifieke bepalingen verplichtingen-kasagentschappen

Artikel 21 Vereisten openings-saldibalans

1. De openings-saldibalans geeft de financiële saldi van het agentschap per instellingsdatum weer.
2. In de openings-saldibalans kan een kasreserve van maximaal 3% van de verwachte jaarontvangsten, als bedoeld in artikel 22, vijfde lid, worden opgenomen.

Artikel 22 Kasreserve

1. De kasreserve van een verplichtingen-kasagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 3% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar. Indien het agentschap



nog geen drie jaar bestaat worden de gemiddelde jaarontvangsten berekend over deze kortere periode.

2. De kasreserve is gebonden aan een minimumomvang per 31 december van nihil.
3. Indien er volgens de jaarrekening sprake is van een overschrijding van de in het eerste en tweede lid genoemde grenzen, dient deze uiterlijk bij de eerste supplettoire begrotingswet te zijn hersteld. Een surplus aan kasreserve wordt door het verplichtingen-kasagentschap uitgekeerd aan de eigenaar.
4. Financiële transacties die zuiver gericht zijn op het voorkomen van overschrijdingen van de in het eerste en tweede lid vermelde grenzen zijn niet toegestaan.
5. De in het eerste lid bedoelde jaarontvangsten van een verplichtingen-kasagentschap bestaan uit de bijdragen van het betrokken ministerie, bijdragen van overige ministeries en bijdragen van derden.
6. Het verplichtingen-kasagentschap voegt het gerealiseerde exploitatieresultaat per 31 december in zijn geheel toe aan de kasreserve.

§ 7 Specifieke bepalingen baten-lastenagentschappen

Artikel 23 Uitgangspunten openingsbalans

1. Het baten-lastenagentschap neemt in de openingsbalans met de daarbij behorende toelichting de activa, passiva, rechten en verplichtingen op die door het betrokken ministerie en door andere ministeries aan een agentschap in economisch beheer worden overgedragen.
2. Tegenover de langlopende bezittingen wordt in de openingsbalans een initiële lening opgenomen: een langlopende schuld aan het Ministerie van Financiën in de vorm van een beroep op de leenfaciliteit. De omvang van de initiële lening kan worden verminderd met het langlopende deel van de voorzieningen. Met de uit de initiële lening ontvangen gelden betaalt het betrokken baten-lastenagentschap de vergoeding voor de overgenomen vermogensbestanddelen aan het (vak)ministerie.
3. In de openingsbalans wordt het saldo van enerzijds de kortlopende bezittingen en anderzijds de kortlopende schulden en het kortlopende deel van de voorzieningen opgenomen als passivum in de post 'Nog te betalen' indien dit saldo positief is, en opgenomen als activum in de post 'Nog te ontvangen' indien dit saldo negatief is.
4. In de openingsbalans kan slechts een exploitatiereserve als vorm van eigen vermogen worden opgenomen, die maximaal 5% van de verwachte omzet bedraagt, als bedoeld in artikel 27, vierde lid, onder d, van deze regeling.

Artikel 24 Rentecompensatie bij openingsbalans

Indien de kostprijs van een product of een dienst van een baten-lastenagentschap stijgt als gevolg van de rente die een baten-lastenagentschap verschuldigd is over de initiële lening en indien die gestegen kostprijs aantoonbaar in rekening wordt gebracht aan een ander dienstonderdeel van het Rijk, staat de Minister van Financiën aan die andere dienst toe ten laste van de algemene middelen een aanvullend budget ter grootte van de kostenstijging in de departementale begroting op te nemen totdat de initiële lening is afgelost.

Artikel 25 Mutaties in het eigen vermogen

1. Bijdragen aan baten-lastenagentschappen anders dan de in artikel 14 genoemde bijdragen, zijn directe vermogensmutaties en worden door het baten-lastenagentschap verantwoord onder de exploitatiereserve.
2. Indien er volgens de jaarrekening sprake is van een overschrijding van de in artikel 27 vierde lid onder c en e genoemde grenzen, dient deze uiterlijk bij de eerste supplettoire begrotingswet te zijn hersteld. Een surplus aan eigen vermogen wordt uitgekeerd aan de eigenaar.
3. Financiële transacties die zuiver gericht zijn op het voorkomen van overschrijdingen van de in artikel 27 vierde lid onder c en e vermelde grenzen zijn niet toegestaan.



Artikel 26 Uitgangspunten administratie en verslaggeving

Onverminderd artikel 27 zijn bij het opstellen van de jaarrekening van baten-lastenagentschappen en de daarop gebaseerde agenschapsparagraaf in het departementaal jaarverslag de artikelen 361 tot en met 390, uitgezonderd artikel 365, tweede lid, artikel 383 en de artikelen 383a t/m artikel 383e van Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing.

Artikel 27 Nadere bepalingen voor de verslaggeving

1. Onder het begrip 'derden' in de zin van Titel 9 van Boek 2 BW wordt in het kader van deze regeling ook verstaan iedere organisatie of ieder organisatieonderdeel van het Rijk anders dan het baten-lastenagentschap waarop de verslaggeving betrekking heeft.
2. Bij materiële en immateriële activa geldt:
 - a. de waardering geschiedt tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs, onder aftrek van cumulatieve afschrijvingen en eventuele opgetreden waardeverminderingen;
 - b. afschrijving geschiedt volgens de lineaire methode, op basis van de economische levensduur van de vaste activa;
 - c. bij het bepalen van de afschrijvingstermijnen worden in beginsel de termijnen gehanteerd zoals opgenomen in de artikelsgewijze toelichting. Afwijkingen worden door het agenschap toegelicht in de jaarrekening.
 - d. in afwijking van artikel 365, tweede lid, van Boek 2 BW, wordt bij de activering van immateriële vaste activa geen wettelijke reserve in de jaarrekening opgenomen.
3. Een baten-lastenagentschap bezit geen financiële vaste activa.
4. Ten aanzien van het eigen vermogen gelden de volgende bepalingen:
 - a. in de balans van een baten-lastenagentschap, niet zijnde de openingsbalans, worden onder de post eigen vermogen slechts opgenomen:
 - een exploitatiereserve;
 - het onverdeeld resultaat, zijnde het exploitatieresultaat over het verslagjaar.
 - b. het onverdeeld resultaat wordt, na vaststelling van de jaarrekening, in zijn geheel toegevoegd aan de exploitatiereserve van een baten-lastenagentschap;
 - c. het eigen vermogen van een baten-lastenagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Indien een baten-lastenagentschap korter dan drie jaar bestaat, wordt de gemiddelde jaaromzet berekend over deze kortere periode;
 - d. onder de omzet van een baten-lastenagentschap wordt verstaan: bijdragen van het betrokken ministerie, bijdragen van overige ministeries en bijdragen van derden;
 - e. het eigen vermogen van een baten-lastenagentschap is gebonden aan een minimumomvang van nihil;
 - f. wanneer de in lid 4c en 4e vermelde grenzen worden overschreden, dan wordt dit overeenkomstig het tweede lid van artikel 25 hersteld.
5. Langlopend vreemd vermogen bestaat uitsluitend uit leningen van het Ministerie van Financiën, zoals bedoeld in artikel 28.
6. Voorzieningen worden in beginsel opgenomen overeenkomstig Titel 9 van Boek 2 BW. Indien de aldaar genoemde voorzieningen niet worden opgenomen, wordt de reden daarvoor toegelicht in de jaarrekening. Dotatie, onttrekking en vrijval van voorzieningen worden vermeld en afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening.
7. Vorderingen op en schulden aan het betrokken ministerie en aan andere ministeries worden gespecificeerd en toegelicht bij de toelichting op de afzonderlijke posten in de balans van de jaarrekening.
8. Overeenkomstig de uitgangspunten van het Rijkshuisvestingsstelsel activeert het Rijksvastgoedbedrijf alle panden die onderdeel zijn van het Rijkshuisvestingsstelsel, ook indien Titel 9 van Boek 2 BW vereist dat een pand geactiveerd wordt bij het baten-lastenagentschap dat het pand in gebruik heeft.

Artikel 28 Leenfaciliteit en leenplafonds

1. Ter dekking van een financieringsbehoefte voor een investering in vaste activa kan een baten-lastenagentschap beschikken over een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën.



2. De looptijd van iedere lening wordt gekoppeld aan de economische levensduur van de onderliggende vaste activa.
3. De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde rentepercentages voor leningen. Artikel 4, derde lid van de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen is van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de variabele rentevaste periode.
4. De leenfaciliteit is begrensd door middel van leenplafonds die het Ministerie van Financiën per baten-lastenagentschap en per looptijd op aanvraag toekent. Het baten-lastenagentschap overschrijdt de toegekende leenplafonds niet.
5. De Minister van Financiën bepaalt de procedure voor het aanvragen en toekennen van een leenplafond.

Artikel 29 Leenprocedure en -voorwaarden

1. Bij het aangaan van een lening opent de Minister van Financiën op naam van het baten-lastenagentschap in de centrale administratie van de schatkist van het Rijk een leningrekening.
2. Door middel van overboeking naar de rekening-courant bij de schatkist van het Rijk kan een baten-lastenagentschap beschikken over de gelden op een leningrekening. De overboeking vindt plaats op de overeengekomen opnamedatum.
3. De in het tweede lid genoemde data liggen niet in het verleden. De datum van de initiële lening is de enige uitzondering hierop.
4. De Rijkshoofdboekhouding int zelfstandig een in rekening te brengen afsluitprovisie op de ingangsdatum van de betrokken lening ten laste van de rekening-courant van het baten-lastenagentschap.
5. De Rijkshoofdboekhouding int zelfstandig de jaarlijkse aflossing van de lening op de overeengekomen aflossingsdatum ten laste van de rekening-courant en boekt deze af van de leningrekening van het baten-lastenagentschap.
6. De Rijkshoofdboekhouding int jaarlijks zelfstandig de over een lening verschuldigde rente ten laste van de rekening-courant van het baten-lastenagentschap. De rente is verschuldigd vanaf de opnamedatum.
7. Het geheel of gedeeltelijk vervroegd aflossen van de lening geschiedt door een tijdig verzoek aan de Rijkshoofdboekhouding.
8. Bij vervroegd aflossen is het baten-lastenagentschap een boete verschuldigd. De Rijkshoofdboekhouding int de boete zelfstandig ten laste van de rekening-courant van het baten-lastenagentschap.
9. In afwijking van het achtste lid is vervroegd aflossen boetevrij toegestaan bij verkoop of bij verlies door brand, diefstal of vernietiging van de vaste activa waarvoor de lening was afgesloten, en bij het overeenkomstig de verslaggevingvoorschriften van artikelen 26 en 27 afwaarderen van de vaste activa waarvoor de lening was afgesloten.
10. De Rijkshoofdboekhouding int het bedrag van de vervroegde aflossing zelfstandig ten laste van de rekening-courant en boekt dit af op de leningrekening van het baten-lastenagentschap.
11. De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde afsluitprovisies en boetes bij vervroegd aflossen en kan tevens minimumbedragen vaststellen voor leningen.

§ 8 Toezicht en systeemverantwoordelijkheid

Artikel 30 Toezicht

De directie Financieel-economische Zaken van het betrokken ministerie oefent toezicht uit op een agentschap overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder b, van het Besluit FEZ bij het Rijk.



Artikel 31 Systeemverantwoordelijkheid

De Minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen.

§ 9 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 32 Overgangsbepaling

1. Voor de baten-lastenagenatschappen die voor 1 januari 2013 zijn opgericht wordt per geval beoordeeld of een overgangsregime van toepassing kan worden verklaard
2. Wanneer een agentschap dat vóór de inwerkingtreding van deze regeling reeds is ingesteld overgaat van baten-lastenagentschap naar verplichtingen-kasagentschap geldt dat – in afwijking van artikel 22, eerste lid – de kasreserve een maximumomvang krijgt van 5% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar. Deze overgangsbepaling geldt alsdan voor een periode van drie jaar waarna artikel 22, eerste lid van toepassing is.

Artikel 33 Afwijking

In bijzondere gevallen kan met voorafgaande schriftelijke instemming van de Minister van Financiën worden afgeweken van deze regeling, door middel van een gemotiveerd verzoek van de Minister.

Artikel 34 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2018.

Artikel 35 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling agentschappen.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*



TOELICHTING

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) is de Comptabiliteitswet 2001 ingetrokken. De regelingen die op de Comptabiliteitswet 2001 zijn gebaseerd, komen hiermee van rechtswege te vervallen en zijn daarom niet meer geldend. De onderhavige regeling komt derhalve in de plaats van de Regeling agentschappen van 28 september 2012.

De Regeling agentschappen is een nadere uitwerking van artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onder g, van de CW 2016. Deze delegatiebepaling bevat de bevoegdheid van de Minister van Financiën om regels te stellen over de inrichting en het beheer van de agentschappen van de ministeries.

De wijzigingen van de onderhavige regeling als gevolg van de inwerkingtreding van de CW 2016 zijn hoofdzakelijk wettechnisch van aard. Het betreft met name de verwijzingen naar de artikelen van de CW 2016, verwijzingen naar de namen van relevante andere comptabele regelingen alsmede een vereenvoudiging van de toelichting. Naast de wettechnische wijzigingen zijn er ook enkele inhoudelijke wijzigingen ter verduidelijking doorgevoerd. Alle bij inwerkingtreding van deze regeling nog van kracht zijnde uitzonderingen – die door de Minister van Financiën zijn verleend op basis van de voorgaande regelingen – blijven van toepassing.

Achtergrond

Een agentschap is een dienstonderdeel van een ministerie dat in de uitvoering werkzaam is met een eigen sturingsmodel en financiële administratie en op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 als baten-lastenagentschap of als verplichtingen-kasagentschap is aangewezen. Via een speciaal sturingsmodel worden de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering gestimuleerd, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing van uitgaven in gevaar komen. Het agentschapsmodel is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid voor de agentschappen volledig gehandhaafd blijft.

Het agentschapsmodel is geïntroduceerd in 1991 in het rapport 'Verder bouwen aan beheer' van de heroverwegingsgroep beheersregels¹. In het rapport 'Uitwerking Verder bouwen aan beheer'² is dit model verder uitgewerkt. Dit model is via de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, Stb 1995, nr. 375) geformaliseerd en later overgenomen in de Comptabiliteitswet 2001. Thans regelt artikel 2.20 (Agentschappen) van de CW 2016 de aanwijzing van de baten-lastenagentschappen, de verplichtingen-kasagentschappen en de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De inrichting van de financiële staten (begrotings- en de verantwoordingsstaten) van de agentschappen is geregeld in de artikelen 2.6 en 2.33 van de CW 2016.

Zelfstandigheid

Het belangrijkste kenmerk van agentschappen is de hogere mate van zelfstandigheid die zij hebben ten opzichte van gewone dienstonderdelen van een departement. Deze zelfstandigheid krijgt vorm doordat agentschappen werken met een specifiek sturingsmodel en een eigen financiële administratie. De zelfstandigheid wordt ook benadrukt doordat elk agentschap een eigen rekening-courant heeft, waarmee het direct kan beschikken over kasmiddelen. Het agentschap kan zodoende een goed zicht verkrijgen op de eigen financiën en zo meer kostenbewust worden. Dit kosten- en resultaatbewust zijn, is erg belangrijk omdat agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input/het budget en de output/het resultaat. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk goed te weten hoeveel kosten gemaakt worden ten behoeve van de output (producten en diensten). Ter ondersteuning van dit principe wordt een agentschap aangestuurd op basis van een resultaatgericht sturingsmodel. De zelfstandigheid leidt er tevens toe dat de relaties tussen beleidsmakers (opdrachtgevers) en beleidsuitvoerder (opdrachtnemer) over en weer goed zichtbaar worden en dat de financiële situatie van het agentschap transparant wordt.

Het parlement heeft inzicht in de beleidsuitvoering doordat een agentschap afzonderlijk van de beleidsartikelen is opgenomen in de begroting en verantwoording van het betrokken ministerie in de agentschapsparagraaf. Het budgetrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is daarbij geborgd op de volgende manieren:

- via de bijdragen van de opdrachtgevende ministeries: in de begroting van de opdrachtgever staat de bijdrage aan agentschappen op de betreffende beleidsartikelen. Deze beleidsartikelen vallen onder het budgetrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal;

¹ Kamerstukken II, 1991–1992, 22 300, nr. 1, p. 65.

² Kamerstukken II, 1991–1992, 22 300, nr. 39.



- via de begrotingsstaat: de totalen aan ontvangsten en uitgaven danwel baten en lasten van de agentschappen zijn opgenomen in de begrotingsstaat van het betreffende ministerie. Deze begrotingsstaat valt onder het budgetrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Instellingsvoorwaarden

Onderstaande instellingsvoorwaarden komen voort uit een vereenvoudiging en aanscherping van eerdere instellingsvoorwaarden die werden toegepast tot de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2007³ en de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen per 1 januari 2013⁴.

Voorwaarde: minimale grootte agentschap

Zelfstandigheid van een agentschap brengt voordelen met zich mee. Maar ook zijn er, onafhankelijk van de grootte van de dienst, extra kosten verbonden aan de zelfstandige status. Denk daarbij aan transitiekosten, het aanhouden van een eigen staf en aan toegenomen kosten voor toezicht en controle op de verzelfstandigde diensten. Om een doelmatige beleidsuitvoering te borgen is er daarom een minimumomvang bepaald voor agentschappen. Deze minimumomvang is gesteld op een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van € 50 miljoen per jaar.

Voorwaarde: resultaatgericht sturingsmodel

Een agentschap levert producten of diensten aan burgers, bedrijven of ministeries. Het agentschap brengt hiervoor idealiter per product of dienst een bepaald tarief in rekening. De nadruk ligt hierdoor op de resultaten van het agentschap: de producten en diensten. Niet alleen in de relatie met zijn opdrachtgevers maar ook binnen het agentschap zelf zal de aandacht hiernaar uitgaan. Deze vorm van resultaatgericht werken dwingt het agentschap en zijn medewerkers tot het leveren van een goed product dat aansluit bij de wensen (kwantitatief en kwalitatief) van de opdrachtgevers en tegen een kostendekkend tarief.

De kerngedachte van het resultaatgericht sturingsmodel is dat vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgever(s) en het uitvoerende agentschap afspraken worden gemaakt over prestaties, kwaliteit, kosten, wijze van escalatie en het dragen van risico's. Gedurende de uitvoering van de opdracht vindt op basis van deze afspraken monitoring plaats en uiteindelijk wordt er afgerekend op basis van de prestaties. De eigenaar houdt hierbij toezicht op de continuïteit van het uitvoerende agentschap en benadrukt het belang van inzicht in de kosten en efficiëntie van de uitvoering. Het resultaatgericht sturingsmodel is zo ingericht dat er voor alle partijen prikkels bestaan die stimuleren tot doelmatig handelen. Om die reden kunnen de verschillende rollen niet in één hand liggen.

De Minister dient, als onderdeel van de aanvraag voor instelling van een agentschap, een convenant tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer te overleggen waaruit de opzet en werking van het toekomstige agentschap blijkt. Dit convenant moet gezien worden als een slotdocument aan het einde van het instellingstraject, waarin de uiteindelijke bestuurlijke vormgeving en het verwachte functioneren van het agentschap beschreven worden. Ook later toetredende opdrachtgevers dienen zich aan dit convenant te committeren. Er worden in het model drie rollen van elkaar onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De rollen worden ingevuld door een aantal specifiek aangewezen ambtenaren. Idealiter wordt de eigenaarsrol ingevuld door de secretaris-generaal en de opdrachtgeversrol door de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal. De directeur van het agentschap heeft de rol van opdrachtnemer. Door deze rollen te onderscheiden worden de verschillende verantwoordelijkheden expliciet gemaakt. Deze rollen dienen functioneel gescheiden te worden om belangenverstrengeling te voorkomen. Ten aanzien van de rolinvulling is maatwerk mogelijk wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen departement, mits gemotiveerd en mits *checks and balances* tussen de spelers voldoende zijn geborgd. De verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer omvatten in ieder geval het volgende:

- de eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij heeft bovendien de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de goede werking van het sturingsmodel in de praktijk. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten. Daarnaast toetst de eigenaar jaarlijks de tarieven, de begrotingen, jaarplannen, leenaanvragen en jaarverslagen en stelt hij deze vast. Ten slotte draagt de eigenaar er zorg voor dat de kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen en het eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen minimaal nihil bedragen per 31 december. Zodoende ervaart de eigenaar de juiste prikkels om oog te houden voor de lange termijnbelangen van een agentschap.

³ Kamerstukken II, 2005–2006, 28 737 nr. 11.

⁴ Kamerstukken II, 2010–2011, 28 737 nr. 21.



- de opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering. De opdrachten dienen helder omschreven te worden en het gewenste resultaat moet zo concreet mogelijk gemaakt worden. Afbakening is noodzakelijk zodat de opdrachtnemer weet wat binnen de (budgettaire) kaders valt en hij aan kan geven wanneer hij buiten deze kaders komt. De opdrachtgever moet de opdrachtnemer tijdig betrekken bij voorgenomen beleidswijzigingen zodat deze zich daaraan gezamenlijk met de opdrachtgever kan aanpassen. Met de opdrachtnemer maakt de opdrachtgever concrete rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de realisatie van de opdracht kan monitoren op basis van prestatiegegevens. Er dient een duidelijk aanspreekpunt binnen het departement/ het directoraat-generaal te worden aangewezen zodat de contacten met de opdrachtnemer op gecoördineerde wijze plaatsvinden.
- de opdrachtnemer zorgt voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering van de opdrachten. Hij is tevens verantwoordelijk voor de bestendige uitvoering van alle PIOFACH-taken binnen het agentschap. Dit houdt in dat de opdrachtnemer in control dient te zijn. De uitvoeringskosten dienen binnen de afgesproken budgettaire kaders te blijven. De opdrachtnemer betreft de opdrachtgever tijdig bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht. De opdrachtgever kan met behulp van deze informatie besluiten de opdracht al dan niet aan te passen.

De verschillende actoren in het sturingsmodel hebben allen hun eigen verantwoordelijkheden en daarmee ook hun eigen deelbelangen. Het bestaan van verschillende belangen betekent niet dat er geen sprake kan zijn van een gedeeld belang. Juist door het expliciet maken van de belangen is het makkelijker om het overkoepelende, gedeelde belang beter te zien en van daaruit te redeneren. Binnen het Rijk ligt het gedeeld belang altijd in het op doelmatige wijze bereiken van de maatschappelijke doelen / het dienen van de maatschappij.

Voorwaarde: doelmatigheid

Het doel van het agentschapsmodel is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen het Rijk. Het gaat bij agentschappen dan ook nadrukkelijk om de doelmatigheid van de uitvoering: 'doen wij de dingen goed'. Zie voor een nadere uiteenzetting over de doelmatigheid de memorie van toelichting van artikel 3.3, van de CW2016. De doeltreffendheid ('wordt het maatschappelijk gewenste effect bereikt') en maatschappelijke relevantie ('doen wij de goede dingen') zijn in eerste instantie vragen voor de beleidsdirecties van een ministerie.

De kwaliteit van de geleverde prestaties is onlosmakelijk verbonden met het streven naar doelmatigheid. Wanneer lagere kosten gepaard gaan met een evenredige daling van kwaliteit is er geen sprake van doelmatigheidswinst. Alleen wanneer de kosten omlaag gaan met behoud of toename van de kwaliteit, of wanneer bij gelijkblijvende kosten de kwaliteit stijgt, is er sprake van doelmatigheidsverbetering.

Om zicht te hebben op de doelmatigheid en de performance dient het agentschap te werken met indicatoren. Belangrijk is dat het agentschap hierbij indicatoren gebruikt die iets zeggen over de prijs (zoals kostprijzen en uurtarieven) maar ook indicatoren die iets zeggen over de kwaliteit (zoals klanttevredenheid, doorlooptijden, uitval etc.). Deze indicatoren dienen regelmatig en in samenhang bekeken te worden zodat de doelmatigheid beoordeeld kan worden. Een goede toelichting op de indicatoren is van groot belang omdat een getal pas meerwaarde en diepgang krijgt als het in perspectief wordt geplaatst.

De instellingsvoorwaarde ten aanzien van doelmatigheid is zo geformuleerd dat een kandidaat-agentschap bij instelling inzichtelijk dient te maken hoe de doelmatigheid ten opzichte van de bestaande situatie zal toenemen wanneer het een agentschap wordt. Dit kan bijvoorbeeld uitgewerkt worden in de vorm van een business case.

Voorwaarde: bekostiging op basis van prestaties

Zoals eerder reeds aangegeven dienen agentschappen input en output aan elkaar te koppelen. Alleen dan kan er gestuurd worden op resultaat. Dit is een wezenlijk verschil met de sturing van de kern-departementen, waarbij uitgaven niet gedekt hoeven te worden door inkomsten uit producten of dienstverlening.

Het koppelen van input en output heeft gevolgen voor de manier waarop een agentschap bekostigd wordt. Het agentschap wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert. Dit betekent dat het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten: directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten etc. Alleen dan is het voor het agentschap mogelijk om op kosten te sturen. Wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke



overheidsmonopolies is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging. Daarmee wordt bereikt dat alle agentschappen een passende vorm van aansturing krijgen: er wordt maatwerk toegestaan. Agentschappen met niet-homogene en moeilijk meetbare producten kunnen aangestuurd worden op basis van agentschapspecifieke jaarlijkse afspraken. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om outputsturing en outputbekostiging toe te passen bij agentschappen waarbij dit wel mogelijk is.

Voorwaarde: financieel beheer

De bovenbeschreven financieringswijze stelt bijzondere eisen aan het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële functie van agentschappen. Daarom is als instellingsvoorwaarde opgenomen dat het kandidaat-agentschap een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer moet blijven kunnen garanderen, ook na het verkrijgen van de status van agentschap.

Financieel-administratief stelsel: twee soorten agentschappen

Het belangrijkste kenmerk van agentschappen is zelfstandigheid; het hebben van eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te kunnen nemen omtrent de uitvoering. Om dit te creëren krijgen agentschappen de beschikking over specifieke financiële faciliteiten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen agentschappen met een verplichtingen-kasstelsel en agentschappen met een baten-lastenstelsel. Het verplichtingen-kasagentschap verschilt van een baten-lastenagentschap alleen ten aanzien van de financiële administratie. De zelfstandigheid, het omvangscriterium, het resultaatgericht sturingsmodel en de financiering zijn voor beide agentschapsvormen hetzelfde. Om die reden worden in de regeling beide agentschapsvormen zo veel mogelijk gelijk behandeld. De vorm van verplichtingen-kasagentschap is het uitgangspunt.

Depositofaciliteit en rekening-courant

Beide agentschapsvormen hebben de beschikking over een rekening-courant en een depositofaciliteit. Een agentschap houdt deze depositofaciliteit aan bij het Ministerie van Financiën. Een termijndeposito wordt steeds voor een vaste termijn afgesproken. Bij vervroegde opname zal een boete in rekening gebracht worden door het ministerie van Financiën. Rentebetaling geschiedt jaarlijks op de rentevervaldatum van het termijndeposito. Om de depositofaciliteit voor het Ministerie van Financiën uitvoerbaar te houden kan deze een ondergrens stellen. Over het creditsaldo op de rekening-courant dat een agentschap bij het Ministerie van Financiën aanhoudt wordt rente vergoed.

Verplichtingen-kasstelsel

In principe werken agentschappen met het verplichtingen-kasstelsel, aansluitend bij het stelsel dat de kerndepartementen voeren. Tegelijkertijd beschikt het agentschap over een aantal extra faciliteiten ten opzichte van gewone dienstonderdelen, omdat het agentschap een hogere mate van zelfstandigheid heeft. De extra faciliteiten zijn de eigen rekening-courant en de kasreserve. Deze kasreserve vergroot de mate van zelfstandigheid die het agentschap financieel heeft. De kasreserve dient namelijk als buffer om schommelingen aan het einde van het jaar op te kunnen vangen. Ook kan het verplichtingen-kasagentschap de kasreserve gebruiken om (kleine) investeringen te bekostigen.

De kasreserve is geen onderdeel van het departementaal vermogen en maakt ook geen onderdeel uit van de eindejaarsmarge van het moederdepartement. De kasreserve wordt opgebouwd uit de exploitatieresultaten en de rentebaten. Wanneer de kasreserve per 31 december hoger is dan 3% van de gemiddelde ontvangsten van de afgelopen drie jaar of per 31 december negatief is, moet het betrokken ministerie dit uiterlijk bij de eerste supplettoire begrotingswet herstellen.

Baten-lastenstelsel

In een baten-lastenstelsel worden de baten en lasten toegerekend aan het tijdvak waarin de baten ontstaan, respectievelijk het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt. Hierdoor kunnen de jaarlijkse kosten per product berekend worden zonder dat deze sterk fluctueren. Voor het kasstelsel daarentegen is het moment van betaling leidend waardoor bij een instabiel uitgavenpatroon de kosten per product kunnen fluctueren. Met name wanneer dit instabiele uitgavenpatroon het gevolg is van investeringen is het zinvol om een agentschap te laten werken met het regime van het baten-lastenstelsel. Investeringsuitgaven veroorzaken dan geen schommelingen in de prijzen die het agentschap vraagt aan de opdrachtgevers: in plaats van de investeringsuitgaven ten laste te laten komen van één jaar wordt dit door middel van afschrijvingskosten over meerdere jaren verdeeld. Pas bij een percentage afschrijvingskosten van meer dan gemiddeld 5% van de totale lasten over een periode van drie jaar wordt het destabiliserende effect van de investeringen op de tarieven van het



agentschap zodanig geacht dat deze agentschappen mogen werken met het baten-lastenstelsel.

Leenfaciliteit

Baten-lastenagentschappen krijgen de mogelijkheid om geld te lenen voor het doen van investeringen. Op grond van artikel 4.18, aanhef en onder b, van de CW 2016 is alleen de Minister van Financiën bevoegd om namens de staat geldleningen te sluiten. Baten-lastenagentschappen lenen bij de schatkist van het Rijk. Deze mogelijkheid kunnen zij in twee situaties aanspreken:

- bij de instelling als agentschap met een baten-lastenstelsel: het agentschap neemt dan een aantal vaste activa in economisch beheer over van de opdrachtgever(s). Hiervoor moet door het agentschap worden betaald: dit betekent een initiële investering. Ter financiering hiervan kan het agentschap aanspraak maken op een initiële lening middels de leenfaciliteit.
- bij het doen van nieuwe investeringen in vaste activa (bijvoorbeeld bij uitbreiding van de taken of vervanging van activa).

Elke lening is via de looptijd aan de economische levensduur van de activa gekoppeld. Indien een activum eerder dan voorzien zijn nut verliest door bijvoorbeeld verkoop, brand of diefstal dan moet de desbetreffende lening eerder dan voorzien door het baten-lastenagentschap worden afgelost. Voor een overzicht van de economische levensduur van activa wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Gelet op artikel 7.40, derde lid, aanhef, van de Comptabiliteitswet 2016 is het ontwerp van deze regeling voor advies aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begrippen

De begrippen die in de Comptabiliteitswet 2016 zijn gedefinieerd, zijn van overeenkomstige toepassing op deze regeling. Hierdoor worden alleen begrippen, die niet in de Comptabiliteitswet 2016 zijn gedefinieerd, in het eerste lid genoemd.

Het begrip interne verzelfstandiging, zoals gehanteerd in de definitie van het begrip baten-lastenagentschap of verplichtingen-kasagentschap, wil zeggen dat een dergelijk agentschap weliswaar meer zelfstandigheid krijgt ten aanzien van de interne organisatie en de bedrijfsvoering, maar desalniettemin onderdeel blijft uitmaken van het ministerie en dus volledig blijft behoren tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

Artikel 2 Aankondiging

Met dit artikel wordt bereikt dat het Ministerie van Financiën tijdig betrokken is bij het voornemen van een minister om een agentschap in te stellen, zodat goed invulling gegeven kan worden aan de systeemverantwoordelijkheid van eerstgenoemde.

Artikel 3 Voorwaarde voor aanvraag

Dit artikel geeft het zogenoemde moratoriumprincipe weer: het uitgangspunt dat wanneer het financieel beheer (opzet en werking) bij het toekomstige agentschap of bij bestaande agentschappen van hetzelfde ministerie tekortkomingen vertoont, dit tot uitstel van de instelling van het agentschap leidt. Het moratoriumprincipe is geïntroduceerd in antwoord op de aanhoudende aanmerkingen door de toenmalige departementale accountantsdiensten op de kwaliteit van het financieel beheer bij de bestaande agentschappen⁵. Wanneer er relevante onvolkomenheden worden geconstateerd vindt het uitstel in principe plaats voor de duur van een jaar.

Met de term 'jaarlijkse rapportages' van de Auditdienst Rijk wordt bedoeld op de opmerkingen betreffende het financieel en materieel beheer als opgenomen in rapportages van de Auditdienst Rijk, het eventuele rapport van de Auditdienst Rijk bij de verantwoording van het agentschap en de eventueel uitgebrachte managementletters. Er worden geen aanvullende rapportages van de Auditdienst Rijk verlangd.

Artikel 4 Instellingsvoorwaarden

Voor onderdelen a en b van het eerste lid geldt dat de verwachte omzet c.q. de verwachte ontvangsten

⁵ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 737 nr. 3.



en de verwachte doelmatigheidstoename aannemelijk worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een business case.

Voor het eerste lid, onderdeel d, geldt dat het afhankelijk is van het primaire proces van het agentschap in kwestie in hoeverre er verband gelegd kan worden tussen kosten en prestaties. Hiertoe staan instrumenten als een kostenverdeelstaat en een kostprijsmodel ter beschikking.

De Minister van Financiën komt tot de vaststelling als opgenomen in het tweede lid door onder meer het houden van interviews met alle betrokken partijen bij het nieuw in te stellen agentschap, alsmede door het bestuderen van de overgelegde schriftelijke stukken.

Het convenant bedoeld in het derde lid moet gezien worden als een slotdocument van het instellingstraject, waarin de uiteindelijke bestuurlijke vormgeving en het verwachte functioneren van het agentschap beschreven zijn.

Artikel 5 Aanvullende instellingsvoorwaarde baten-lastenagentschap

De gebruikelijke vorm voor nieuwe agentschappen is het verplichtingen-kasagentschap. Alleen indien aan de aanvullende instellingsvoorwaarde van dit artikel is voldaan, ligt de weg open naar een baten-lastenagentschap. De voorziene afschrijvingskosten moeten berekend worden als ware het te verzelfstandigen dienstonderdeel reeds een baten-lastenagentschap is.

Wanneer een nieuw agentschap ontstaat door een fusie van meerdere reeds bestaande agentschappen (die het baten-lastenstelsel voeren) geldt dat een stelselverandering alleen zinvol is als dit bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst, mede gelet op de transitiekosten die gemoeid zijn met een eventuele overgang van een baten-lastenadministratie naar een verplichtingen-kasadministratie.

Artikel 6 Instelling

De transitie van een organisatieonderdeel van een ministerie tot een volgroeid agentschap is een traject dat veelal enige jaren duurt. Het betreft niet alleen de technische aanpassingen van het financieel beheer, maar ook het inregelen van en wennen aan het werken met een resultaatgericht sturingsmodel, zowel bij het toekomstig agentschap als bij de betrokken ministeries en directies. Voorafgaande aan een instellingstraject dient de vraag beantwoord te worden of het agentschapsmodel wel de juiste aanstuuringswijze is voor het door het ministerie gewenste eindbeeld en of een andere organisatie- of aanstuuringswijze niet meer in de rede ligt. Wanneer deze vraag bevestigend is beantwoord maakt het betrokken ministerie zijn voornemen tot het oprichten van een agentschap kenbaar aan het directoraat-generaal van de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën. Op dat moment start de betrokkenheid van het Ministerie van Financiën bij het verdere instellingstraject. Het Ministerie van Financiën adviseert het betrokken ministerie bij de formele aanvraag om een dienstonderdeel te mogen verzelfstandigen tot agentschap en beoordeelt de concept stukken.

Tenminste zes weken na de aankondiging van het voornemen kan de Minister de formele aanvraag indienen bij de Minister van Financiën. Bij de formele aanvraag overlegt de Minister stukken waaruit blijkt dat het toekomstige agentschap voldoet aan alle instellingsvoorwaarden. Voorwaarde hiervoor is ondermeer dat de Minister en de Minister van Financiën op grond van de jaarlijkse rapportages van de Auditdienst Rijk gezamenlijk kunnen constateren dat er in het laatste verslagjaar bij het toekomstig agentschap en bij alle agentschappen waarvoor de Minister verantwoordelijk is, geen relevante onvolkomenheden in het financieel beheer zijn geconstateerd.

Het Ministerie van Financiën voert vervolgens een toets uit; daarin wordt bepaald of er ten aanzien van de instellingsvoorwaarden nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zonedig aanvullende voorwaarden op het gebied van de doelmatige bedrijfsvoering nog dient te worden voldaan, voordat het voornemen tot instelling van het agentschap aan de ministerraad kan worden voorgelegd. Een aanvullende voorwaarde kan zijn dat, afhankelijk van de bevindingen tijdens het toetsingstraject, het toekomstig agentschap in de eerste jaren van zijn bestaan een jaarrekening oplevert die is voorzien van een op eigenstandige controleverklaring door de Auditdienst Rijk. Indien van toepassing krijgt het betrokken ministerie de mogelijkheid aan te tonen dat ook aan deze vereiste nadere invulling en aan de eventuele aanvullende voorwaarden is of zal worden voldaan. Wanneer naar het oordeel van de Minister van Financiën aan alle voorwaarden is voldaan, dient de Minister een convenant tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer over te leggen dat door alle partijen ondertekend is en waaruit de opzet en het verwachte functioneren van het toekomstig agentschap blijkt. Dit convenant moet gezien worden als een slotdocument aan het einde van het instellingstraject. Ook later toetredende opdrachtgevers dienen zich aan dit convenant te committeren. Na ondertekening van het convenant kan de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voornemen tot instelling van het agentschap voorleggen aan de ministerraad.



De betrokkenheid van de Tweede Kamer

Nadat de ministerraad heeft ingestemd met het voornemen om een dienstonderdeel als agentschap aan te wijzen wordt de Tweede Kamer der Staten-Generaal betrokken via de zogenoemde voorhangprocedure zoals beschreven in 2.20, tweede en derde lid van de CW 2016. De Minister informeert de Tweede Kamer der Staten-Generaal over zijn voornemen en daarna heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal tenminste 30 dagen de tijd om zich te beraden over het voorgenomen besluit. Hierbij kan zij kennis nemen van de bevindingen in het laatst beschikbare betreffende departementale rapport van de Algemene Rekenkamer en indien nodig nadere inlichtingen vragen. Indien de Tweede Kamer der Staten-Generaal zich niet uitspreekt tegen het voorgenomen besluit gaan de Minister en de Minister van Financiën over tot aanwijzing van het dienstonderdeel als agentschap door het besluit hiertoe te ondertekenen. Het besluit wordt door de Minister bekend gemaakt in de Staatscourant.

Tijdpad

Formele instelling van een agentschap is niet gebonden aan bepaalde instellingsdata met het oog op een zo groot mogelijke flexibiliteit in het instellingstraject. De instelling van een agentschap kan niet met terugwerkende kracht plaatsvinden. Het heeft de voorkeur om een nieuw agentschap per 1 januari van enig jaar in te stellen, zodat er geen begrotings-, verantwoordings- en controleproblemen ontstaan (gebroken boekjaren). De uiteindelijke afweging in deze is aan de Minister. De benodigde aanpassingen in de departementale begroting worden zoveel mogelijk meegenomen bij de normale begrotingsvoorbereiding. De exacte procedure en presentatievorm van de begroting worden jaarlijks in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegd.

Pas na de formele aanwijzing staan de faciliteiten (rekening-courant, deposito- en eventuele leenfaciliteit) ter beschikking van het agentschap. De Rijkshoofdboekhouding activeert hiertoe de verschillende rekeningen op de betreffende instellingsdatum. In het stappenplan als opgenomen in de bijlage zijn alle relevante momenten indicatief opgenomen inclusief die in de begrotingscyclus.

Artikel 7 Doorlichtingen

De Minister en de Minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste elke vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. Het hieruit volgend rapport wordt openbaar gemaakt door de Minister. Met de doorlichtingen wordt op structurele wijze aandacht besteed aan het functioneren van agentschappen. De doorlichting van een agentschap zal zoveel mogelijk aansluiten op natuurlijke momenten, zoals een taakuitbreiding van een agentschap of fusie, bij de reguliere evaluatie of beleidsdoorlichting die minimaal iedere vijf jaar dient plaats te vinden, of bij stevige budgettaire problematiek.

Uit de doorlichting moet blijken of een stelselverandering bijdraagt aan een beter functioneren van het agentschap. Als blijkt dat de het agentschap goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt.

Artikel 8 Opheffen van een agentschap

Uitgangspunt bij opheffing is dat de toegekende afwijkende status van het financieel beheer volledig wordt teruggedraaid. Het opheffen van een agentschap behoeft niet opnieuw de procedure te doorlopen via ministerraad en Tweede Kamer. De normale beheersregels van het Rijk gaan immers weer gelden. Wel dient het opheffingsbesluit gemotiveerd te zijn door de betrokken minister en de Minister van Financiën en dienen de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer hierover per brief – buiten het reguliere begrotingsproces om – geïnformeerd te worden door de Minister. Het besluit wordt door de Minister gepubliceerd in de Staatscourant.

Analoog aan het destijds getekende instellingsbesluit wordt per opheffingsdatum de status van een agentschap ingetrokken. Er dient een saldibalans of een slotbalans te worden opgesteld. Deze is voorzien van een goedkeurende en eigenstandige controleverklaring. In de departementale jaarverantwoording wordt de saldibalans of de slotbalans op opheffingsdatum opgenomen. Bij de opheffing van een agentschap wordt gespiegeld aan de instelling een conversie uitgevoerd, de vermogensbestanddelen vloeien dan terug naar het betrokken ministerie. Bij een batig saldo worden met de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën afspraken gemaakt over de bestemming hiervan. De betreffende leningen, deposito's en rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding worden opgeheven. Het saldo van deze vermogensbestanddelen wordt tussen het betrokken ministerie en het Ministerie van Financiën verrekend.

Wanneer twee of meer agentschappen met elkaar fuseren worden de totale financiële posities van de agentschappen overgenomen door het resulterende agentschap.

Wanneer een baten-lastenagentschap wordt opgeheven en de taken over gaan naar een



verplichtingen-kasagentschap, zijn niet langer de termen activa en passiva van toepassing maar worden wel de daarmee aangeduide posten overgenomen. Niet in de balans opgenomen verplichtingen van een baten-lastenagentschap worden in principe overgenomen door een ander agentschap dat de taken van het op te heffen agentschap overneemt, dan wel door het betrokken ministerie. In sommige gevallen kunnen deze niet in de balans opgenomen verplichtingen ook worden afgekocht (bijvoorbeeld in het geval van langlopende huurverplichtingen).

Gerekend vanaf de beoogde opheffingsdatum heeft het betrokken ministerie zes maanden de tijd om de slot(saldi)balans op te stellen en te laten controleren door de Auditdienst Rijk. Voor opheffing is een goedkeurende controleverklaring vereist. Alsdan kunnen alle bezittingen, schulden en aangegane verplichtingen worden overgenomen door c.q. worden verrekend met de rechthebbenden. Deze termijn wordt aangehouden om te voorkomen dat agentschappen in liquidatie langer dan noodzakelijk blijven bestaan. Indien binnen de termijn van zes maanden aan alle voorwaarden voor opheffing is voldaan kan het agentschap met terugwerkende kracht tot de datum van de slot(saldi)balans worden opgeheven. Wanneer niet tijdig aan de voorwaarden voor opheffing is voldaan dient het betrokken ministerie ook voor het agentschap in liquidatie een begroting in te dienen voor het aankomende begrotingsjaar.

Artikel 13 Jaarplan

Het jaarplan – of een daarmee vergelijkbaar document – is primair een sturingsinstrument voor het agentschap zelf, maar dient tevens een handzame samenstelling te bevatten van alle relevante informatie die de eigenaar nodig heeft bij het uitvoeren van zijn toezichtsrol. Ten aanzien van onderdeel c geldt dat wanneer er met opdrachtgever en eigenaar meerjarige rapportageafspraken zijn gemaakt, hiernaar verwezen mag worden. Eventuele afwijkingen op deze meerjarige afspraken dienen wel opgenomen te worden in het jaarplan.

Artikel 15 Bevoorschotting

De in dit artikel aangehaalde hoofdstuk 3, paragraaf 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk over het verlenen van voorschotten heeft geen betrekking op voorschotverlening binnen het Rijk, dus tussen dienstonderdelen, maar vormt wel zo veel mogelijk de basis voor de bevoorschotting van de bijdragen die een ministerie verstrekt aan een agentschap. De doelmatigheid staat daarbij voorop: door aan te sluiten bij de liquiditeitsbehoefte van het agentschap wordt een te ruime voorschotverlening voorkomen.

Een te ruime voorschotverlening leidt tot rentederving, rentebaten van agentschappen komen namelijk ten laste van de begroting van Nationale Schuld, c.q. tot de noodzaak voor de Minister van Financiën om eerder dan noodzakelijk staatsleningen te moeten uitschrijven.

Artikel 16 Rekening-courant en deposito

Voor agentschappen geldt het renteregime zoals vastgelegd in de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen. Daarbij geldt de kanttekening dat de leenfaciliteit alleen ter beschikking staat voor baten-lastenagentschappen.

Enkele aanvullende bepalingen ten opzichte van de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen zijn opgenomen in deze regeling. Het gaat dan met name over de beperking van de leenfaciliteit door leenplafonds, de mogelijkheid tot het bepalen van minimumbedragen voor termijndeposito's en leningen, en de van toepassing zijnde afsluitprovisies en boetes bij vervroegd opnemen of aflossen van een termijndeposito of lening.

Artikel 17 Depositoprocedure en -voorwaarden

De Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën publiceert de van toepassing zijnde afsluitprovisies, minimumbedragen en boetes bij vervroegd opnemen in een aanschrijving.

Artikel 19 Procedure openings(saldi)balans

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de openingsbalans inzicht geeft in de bezittingen en schulden die in economisch beheer aan het agentschap worden overgedragen.

Eigen vermogen wordt in beginsel niet meegegeven. Het eerste lid spreekt over het overdragen van vermogensbestanddelen in economisch beheer. Van een eigendomsoverdracht in juridische zin kan geen sprake zijn, omdat een agentschap onderdeel uitmaakt van het Rijk en derhalve de Staat der



Nederlanden als juridisch eigenaar geldt van alle vermogensbestanddelen van het Rijk; zowel van de vermogensbestanddelen in beheer bij een ministerie als van de vermogensbestanddelen in beheer bij een dienstonderdeel ressorterend onder een ministerie. Overdracht in economisch beheer houdt in dat een agentschap de overgedragen vermogensbestanddelen in zijn boekhouding verantwoordt en dat het over die bestanddelen namens de Minister het feitelijk beheer (beschikkingsmacht) uitoefent.

Tweede lid

De indicatieve openings(saldi)balans kan in principe in iedere begrotingswet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Minister worden voorgelegd. Het heeft echter de voorkeur om dit te doen in de ontwerpbegroting. De voorschriften bedoeld in het tweede lid zijn vastgelegd in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Derde en vierde lid

Bij de vaststelling van de definitieve openings(saldi)balans kan zo nodig rekening worden gehouden met de opmerkingen en de opvattingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de indicatieve balans. Voor de definitieve vaststelling van de openings(saldi)balans is tevens het departementale jaarverslag over het jaar voorafgaand aan het jaar van instelling van belang. De definitieve waarden van een aantal bezittingen en schulden die in economisch beheer worden overgedragen – met name een aantal overlopende posten (transitoria) – zullen pas definitief vaststaan nadat de Auditdienst Rijk het departementale jaarverslag van het voorafgaande jaar heeft goedgekeurd. Om deze reden mag de openings(saldi)balans alleen worden opgenomen indien er een controleverklaring is afgegeven over de openings(saldi)balans.

Artikel 20 Publicitair jaarverslag

Het uitbrengen van separate publicitaire jaarverslagen door agentschappen wordt in zijn algemeenheid ontraden, omdat in formele zin de verantwoording van agentschappen deel uitmaakt van het departementale jaarverslag. De Algemene Rekenkamer is de onafhankelijke controleur van het departementale jaarverslag en heeft hierbij derhalve het laatste oordeel. Indien een agentschap toch kiest een publicitair jaarverslag uit te brengen voor openbaarmaking van het departementale jaarverslag, wordt de bijzondere status ervan vermeld, te weten dat het publicitaire jaarverslag vooruit loopt op de formele verantwoording door de betrokken minister. Daarbij hanteert het agentschap de volgende formulering:

'De in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten maken onderdeel uit van het departementale jaarverslag <jaar> van het Ministerie van <naam>. De Algemene Rekenkamer, die het departementale jaarverslag jaarlijks onderzoekt, zal op <datum> haar oordeel hierover in een rapport aan de Staten-Generaal aanbieden. In dat rapport kan de Algemene Rekenkamer opmerkingen maken over de bedrijfsvoering en de in het departementaal jaarverslag <jaar> opgenomen financiële overzichten van het agentschap.'

Indien het publicitair jaarverslag later wordt uitgebracht dan het tijdstip waarop de Algemene Rekenkamer haar rapport aan de Staten-Generaal aanbiedt, dan dient de bovenstaande passage dienovereenkomstig door het agentschap te worden aangepast. Door het vermelden van de bijzondere status wordt bij de lezer de indruk voorkomen dat het hier om een jaarverslag gaat zoals dat in het bedrijfsleven gebruikelijk is, dan wel – ingeval van publicatie vóór eind mei – dat het om het officiële jaarverslag gaat.

Artikel 22 Kasreserve

De kasreserve voor verplichtingen-kasagentschappen is het equivalent van het eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen. Wanneer de maximumomvang is overschreden dient het surplus door het agentschap uiterlijk bij de eerstvolgende suppletore begrotingswet te zijn afgedragen aan het betrokken ministerie; wanneer de kasreserve ontoereikend is dient het betrokken ministerie eveneens uiterlijk bij de eerstvolgende suppletore begrotingswet het tekort te hebben aangevuld. De grondslag voor het berekenen van de gemiddelde jaarontvangsten van de laatste drie jaar vormen de bijdragen van het betrokken ministerie, overige ministeries en derden. De renteontvangsten vallen buiten deze grondslag. Het is de eigenaar niet toegestaan om gedurende het jaar het surplus of tekort aan kasreserve te reduceren of aan te vullen (door tariefsverlaging of -verhoging).



Artikel 23 Uitgangspunten openingsbalans

Eerste lid

Ter financiering van de te betalen netto-overnamesom, langlopende bezittingen minus langlopende voorzieningen voor zover matching van liquiditeitsstromen mogelijk is, wordt door het betrokken baten-lastenagentschap een lening gesloten bij het Ministerie van Financiën. Daartoe dient het baten-lastenagentschape een beroep te doen op de leenfaciliteit.

De netto-overnamesom wordt dus beschouwd als een schuld per 31 december aan het betrokken ministerie die op 1 januari wordt omgezet in een lening van het Ministerie van Financiën. Met de lening wordt de schuld aan het betrokken ministerie afgelost. Deze betalingshandelingen, zowel betaling van het leningsbedrag door het Ministerie van Financiën aan het agentschap als de betaling daarmee van de overnamesom door het agentschap aan het betrokken ministerie, worden geacht plaats te vinden na sluiting van het boekjaar. Dit is het jaar vóór de instelling van het agentschap en vóór de opening van het volgende boekjaar, namelijk het jaar van de instelling van het agentschap. De openingsbalans per 1 januari geeft vervolgens de situatie weer na de administratieve verwerking van deze betalingen, die overigens uit doelmatigheidsoverweging plaatsvindt door middel van verrekening en dus niet via overschrijving tussen bankrekeningen. De consequenties van deze betalingen worden in het eerste jaar als agentschap budgettair verwerkt.

Voorzieningen vormen samen met de schulden (lening bij Ministerie van Financiën) het vreemd vermogen van het agentschap. Het onderscheid in langlopende en kortlopende voorzieningen is van belang voor de wijze waarop deze in de financiering van de overdracht van vermogensbestanddelen worden meegenomen. Langlopende voorzieningen kunnen worden gebruikt als financiering van de vaste activa, indien en voor zover het agentschap de inkomende geldstroom uit hoofde van de afschrijvingsvergoedingen kan matchen met de uitgaande geldstromen uit hoofde van de onttrekkingen aan de desbetreffende voorzieningen.

Tweede lid

Een saldo van kortlopende bezittingen en kortlopend vreemd vermogen, schulden en voorzieningen die niet ter financiering van langlopende bezittingen worden gebruikt, bij de overgang naar het baten-lastenstelsel komt in de openingsbalans tot uitdrukking in de post 'Nog te betalen', dan wel 'Nog te ontvangen' (van het betrokken ministerie). In het vierde lid van artikel 27 wordt hierop een uitzondering toegestaan voor een saldo dat positief is en niet meer bedraagt dan 5% van de geraamde omzet in het eerste jaar. Het meegeven van een exploitatiereserve aan het agentschap in de vorm van liquide middelen op basis van artikel 25 kan alleen nadat de overdracht van de vermogensbestanddelen conform het tweede en derde lid van artikel 23 is vastgesteld.

Derde lid

Dit lid beperkt de vorming van eigen vermogen ten tijde van de openingsbalans tot één toegestane reserve, te weten een exploitatiereserve. De achterliggende gedachte hierbij is dat agentschappen, evenals andere dienstonderdelen zonder eigen rechtspersoonlijkheid, volledig onderworpen zijn aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De allocatie van de beschikbare middelen via het begrotingsproces behoort ook bij deze diensten op de normale wijze onderworpen te zijn aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. Vanuit die optiek past het niet dat voor deze diensten de mogelijkheid zou bestaan om via vermogensvorming middelen aan het jaarlijkse begrotingsproces te onttrekken. Deze bepaling staat dus niet toe dat er bestemmingsreserves in de openingsbalans worden opgenomen met het oogmerk bepaalde toekomstige investeringen te kunnen financieren.

Artikel 24 Rentecompensatie bij openingsbalans

De conversie van kasstelsel naar baten-lastenstelsel leidt ertoe dat de kosten van financiering ook worden meegenomen (integrale kosten). De kosten en daarmee de benodigde betaling voor producten door de opdrachtgevers stijgen hierdoor. Om dit budgetneutraal te laten verlopen is als slotstuk van de conversie een verhoging van het budget van de opdrachtgevers nodig. Dit geheel verloopt op het niveau van de rijksbegroting budgetneutraal omdat de extra budgettoekenning aan de departementale begroting gelijk is aan de extra rente-inkomsten ten gunste van de begroting van Nationale Schuld. De hoogte van de rentecompensatie wordt vastgesteld op basis van de rentebetalingen aan de Rijks-hoofdboekhouding ten gevolge van de initiële lening. De rentecompensatie stopt wanneer de initiële lening is afgelost.



Artikel 25 Mutaties in het eigen vermogen

Eerste lid

Lange termijn vreemd-vermogenfinanciering is exclusief voorbehouden aan het Ministerie van Financiën. Bijdragen van het betrokken ministerie of van derden anders dan bedoeld voor bekostiging van verleende productieopdrachten mogen niet geboekt worden als een lening maar dienen altijd toegevoegd te worden aan de exploitatiereserve.

Tweede lid

Indien het onverdeelde resultaat leidt tot een negatief eigen vermogen dan dient dit zo snel mogelijk te worden aangevuld tot minimaal nihil. Een positief onverdeeld resultaat kan ten gunste worden gebracht van de exploitatiereserve of uitgekeerd worden aan het betrokken ministerie als eigenaar. Hierbij mag het eigen vermogen niet uitstijgen boven het maximum van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar.

Uiterlijk bij de eerste supplettoire begroting dient het surplus (of tekort) aan eigen vermogen te zijn uitgekeerd aan (of aangevuld door) de eigenaar van een agentschap. Het is de eigenaar niet toegestaan om gedurende het jaar het surplus of tekort aan eigen vermogen te reduceren (door tariefsverlaging of -verhoging).

Artikel 26 Uitgangspunten administratie en verslaggeving

Door aan te sluiten bij het stramien voor verslaggeving van Titel 9 van Boek 2 BW maken de batenlastenagentschappen gebruik van een volledig uitgewerkt en algemeen bekend en aanvaard verslaggevingstelsel zonder dat specifieke overheidsrichtlijnen hoeven te worden opgesteld en bijgehouden. De genoemde artikelen 361 tot en met 390 van Titel 9 Boek 2 BW bevatten algemene bepalingen omtrent de jaarrekening, de balans, de winst- en verliesrekening en de toelichting op deze stukken alsmede voorschriften omtrent de grondslagen van waardering en van bepaling van het resultaat. Het uitgezonderde artikel 365, tweede lid betreft de verplichting tot het aanhouden van een wettelijke reserve immateriële activa. Voor agentschappen wordt van deze verplichting afgeweken in artikel 27, tweede lid onder d.

De uitgezonderde artikelen 383 en 383a tot en met 383e van Boek 2 BW over de bestuurders en commissarissen van vennootschappen, stichtingen en verenigingen zijn niet van toepassing op agentschappen.

Artikel 27 Nadere bepalingen voor de verslaggeving

Eerste lid

Een agentschap voert een onderscheiden administratie ten opzichte van overige organisatieonderdelen van het betrokken ministerie. Voor een goede weergave van de relatie over en weer tussen agentschap en ministerie is het zinvol om de overige organisatieonderdelen van het ministerie te beschouwen als derden. Het begrip derden is in Titel 9 van Boek 2 BW gedefinieerd als zijnde een andere rechtspersoon. Omdat het Rijk één rechtspersoon is – de Staat der Nederlanden – is het nodig om het begrip derden aan te passen. Met derden wordt vanuit het gezichtspunt en administratie van het agentschap ook andere organisatieonderdelen van het Rijk bedoeld.

Tweede lid onderdeel c

Bij het bepalen van de afschrijvingstermijnen worden in beginsel de volgende termijnen gehanteerd. Afwijkingen worden toegelicht in de jaarrekening:

Activum	Afschrijvingstermijn
grond/terreinen	niet afschrijven
gebouwen	30 à 50 jaar
verbouwingen	5 à 10 jaar
inventaris/installaties	5 à 10 jaar
vervoermiddelen	4 à 5 jaar
computerhardware en -software	3 à 5 jaar
overige materiële vaste activa	2 à 5 jaar
immateriële vaste activa	2 à 5 jaar



Tweede lid onderdeel d

In het bedrijfsleven wordt een wettelijke reserve immateriële vaste activa opgenomen vanuit het oogpunt van kapitaalbescherming van crediteuren. Dit is binnen het Rijk niet aan de orde.

Vierde lid

De grondslag voor het berekenen van de gemiddelde omzet over de laatste drie jaar vormen de bijdragen van het betrokken ministerie, overige ministeries en derden. Renteontvangsten, overige baten en vrijval voorzieningen vallen buiten deze grondslag.

Zesde lid

Het uitgangspunt ten aanzien van voorzieningen is dat opname van voorzieningen doelmatig moet zijn: de administratieve last van opname moet opwegen tegen de meerwaarde van de voorziening. Wanneer sprake is van uitgaven met een jaarlijks terugkerend en constant karakter of van risico's met een geringe materiële impact wordt het opnemen van een voorziening in beginsel niet doelmatig geacht. In afwijking van Titel 9 van Boek 2 BW is het niet verplicht om voorzieningen op te nemen; anderzijds is het niet toegestaan om voorzieningen op te nemen die Titel 9 van Boek 2 BW niet voorschrijft. In de toelichting van de jaarrekening worden eventuele afwijkingen gemeld. Via dit *comply or explain*-principe wordt maximale duidelijkheid en flexibiliteit gecreëerd.

Achtste lid

Wanneer het economisch eigendom van een bedrijfspand geheel of nagenoeg geheel wordt overgedragen aan de huurder is er sprake van *financial lease*. Deze situatie kan zich voordoen wanneer het leaseobject dusdanig specifiek is dat het, zonder belangrijke modificaties, alleen geschikt is voor gebruik door de huurder (*lessee*). Een concreet voorbeeld hiervan zijn gevangnissen. Als er sprake is van *financial lease* schrijft Titel 9 Boek 2 BW voor dat het pand geactiveerd wordt op de balans van het agentschap. In afwijking hiervan bepaalt het Rijkshuisvestingsstelsel dat alle panden die onderdeel zijn van het Rijkshuisvestingsstelsel bij het Rijksvastgoedbedrijf geactiveerd moeten worden.

Met dit artikel wordt een reeds bestaande praktijk geformaliseerd. Het artikel heeft geen betrekking op inbouw of aanbouw aan bestaande panden die à fonds perdu door de huurder wordt bekostigd. Tevens is het artikel niet bedoeld om de verantwoording van constructies voor Publiek Private Samenwerking (PPS-constructies) te regelen.

Artikel 28 Leenfaciliteit en leenplafonds

Voor agentschappen geldt het renteregime zoals vastgelegd in de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen. Aanvullende voorwaarden zijn in deze regeling opgenomen. De leenplafonds worden door de betrokken ministeries aangevraagd in de Beleidsbrief. De procedure en de te hanteren formats zijn opgenomen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 29 Leenprocedure en -voorwaarden

De Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën publiceert de van toepassing zijnde afsluitprovisies, minimumbedragen en boetes bij vervroegd aflossen in een aanschrijving.

Artikel 30 Toezicht

Artikel 4 van het Besluit FEZ, eerste lid, onder b, regelt de verantwoordelijkheid van de directeur FEZ voor het toezicht op het financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering;

Artikel 31 Systeemverantwoordelijkheid

Artikel 4.12, eerste lid van de CW 2016 bepaalt dat de Minister van Financiën belast is met het toezicht op het begrotingsbeheer van het Rijk. De Minister van Financiën kan op basis van artikel 4.20, tweede lid, onder g, van de CW 2016 regels stellen over de inrichting en het beheer van de agentschappen. Voorliggende regeling bevat de bedoelde regels voor de inrichting en het beheer van de agentschappen. Daarmee draagt de Minister van Financiën systeemverantwoordelijkheid.



Artikel 32 Overgangsbepalingen

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat per geval wordt beoordeeld of voor de agentschappen die vóór 1 januari 2013 zijn opgericht het overgangsregime kan worden toegepast. Het voorgaande houdt is dat bij de eerstvolgende doorlichting van de agentschappen wordt gezien of:

- a. voor de agentschappen met een omzet kleiner dan € 50 miljoen een statusverandering zinvol kan zijn;
- b. voor de baten-lastenagentschappen met afschrijvingskosten kleiner dan 5% van de totale lasten een stelselverandering zinvol kan zijn;
- c. voor de baten-lastenagentschappen die gaan werken met een verplichtingen-kasstelsel of zij conform artikel 2.20, achtste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 en artikel 32, tweede lid, van deze regeling een kasreserve van 5% mogen aanhouden voor een periode van drie jaar na instelling als verplichtingen-kasagentschap;
- d. alle verleende uitzonderingen op eerdere regelingen onverminderd van kracht blijven, totdat door de Minister van Financiën anders wordt besloten.

Tweede lid

De gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar vormen de grondslag voor de berekening van de maximumomvang van de kasreserve op basis van artikel 2.20, achtste lid, van de CW 2016. Het gaat hier niet om de laatste drie jaar dat het agentschap een baten-lastenagentschap was, maar om een voortschrijdend gemiddelde van steeds de laatste drie verslagjaren.

Artikel 33 Afwijking

Uitgangspunt is dat deze regeling zoveel mogelijk eenduidig toegepast wordt bij alle agentschappen. Tegelijkertijd maakt dit artikel het mogelijk om met specifieke situaties om te gaan. Elk verzoek om een afwijking dient vooraf schriftelijk te worden gemotiveerd door de Minister en wordt eveneens schriftelijk gehonoreerd dan wel afgewezen door de Minister van Financiën. Uitgangspunt bij het beoordelen van verzoeken is dat afwijkingen alleen ex ante worden toegestaan en niet voor ondervonden problemen tijdens het uitvoeringsjaar.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*



BIJLAGE: INDICATIEF STAPPENPLAN INSTELLINGSPROCES

uiterlijk week t-6	Betrokken ministerie maakt het voornemen tot oprichten agentschap bekend aan het Ministerie van Financiën
week t	Betrokken minister dient formele aanvraag tot oprichten agentschap in bij de Minister van Financiën
week t tot week t+5	Ministerie van Financiën, DGRB, toetst of aan alle voorwaarden is voldaan
week t+6 tot week t+11	Betrokken minister stelt, in overeenstemming met het Ministerie van Financiën, het convenant op
week t+12	Betrokken minister verstuurt concept-aankondigingsbrief naar Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR)
week t+14	Behandeling aankondigingsbrief in ICBR
week t+16	Behandeling aankondigingsbrief in de Raad voor Bestuur (onderraad van de ministerraad)
week t+17	Behandeling aankondigingsbrief in de ministerraad
week t+18	Betrokken minister stuurt aankondigingsbrief aan de Tweede Kamer; start voorhangprocedure
week t+22	Indienen van ontwerp-begroting jaar t bij het Ministerie van Financiën met daarin ieder geval de indicatieve openingsbalans
week t+28	Instemming Tweede Kamer
week t+28	Voorbereiden opening van een zelfstandige rekening-courantverhouding in overleg met de Rijkshoofdboekhouding
week t+30	Tekenen door de Ministers van het betrokken ministerie en van Financiën van het instellingsbesluit; publicatie in de Staatscourant
week t+31	Formele start van het agentschap
Begrotingswet, eerste suppletore of tweede suppletore	Indienen bij het Ministerie van Financiën van de begrote leningaanvragen als onderdeel van de beleidsbrief (alleen voor baten-lastenagentschappen)
Begrotingswet, eerste suppletore of tweede suppletore	Opnemen van definitieve openingsbalans

Bovenbeschreven tijdpad is indicatief. Het daadwerkelijk te doorlopen tijdpad is onder meer afhankelijk van het besluitvormingsproces (inclusief agendaprocedure) dat voor ieder individueel gremium van toepassing is, de data waarop de verschillende gremia bijeenkomen, en de termijnen zoals die van toepassing zijn op het begrotingsproces in een bepaald jaar.