



Regeling van de Minister van Financiën van 20 september 2024, houdende regels over de instelling, de inrichting en het beheer van agentschappen (Regeling agentschappen 2024)

De Minister van Financiën,

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

Besluit:

DEFINITIES EN TOEPASSINGSBEREIK

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begrippen

- In deze regeling wordt verstaan onder:
 - *agentschap*: een dienstonderdeel van een ministerie, dat op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de wet, als baten-lastenagentschap is aangewezen;
 - *continuïteitsverantwoordelijke*: de secretaris-generaal of zijn plaatsvervanger die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid, op de algemene gang van zaken met betrekking tot het agentschap en op het stelsel van werkafspraken en governance zoals bedoeld in de artikelen 6 en 7;
 - *beleidsverantwoordelijke*: de directeur-generaal of zijn plaatsvervanger of de directeur of zijn plaatsvervanger van een ministerie die het agentschap verzoekt om producten of diensten te leveren;
 - *centrale kas*: liquide middelen die door het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën worden beheerd;
 - *doelmatigheid*: de mate waarin de prestaties en effecten tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;
 - *eindverantwoordelijke binnen het agentschap*: de hoogstgeplaatste ambtenaar die binnen het agentschap de eindverantwoordelijkheid draagt voor het beleid en de algemene gang van zaken;
 - *initiële lening*: de lening die wordt afgesloten bij de start van een agentschap in het kader van de openningsbalans ten behoeve van de financiering van over te nemen vaste activa van een ministerie;
 - *input-bekostiging*: de bekostiging van ingezette middelen of arbeidskrachten die een direct verband houden met de activiteiten van het agentschap dan wel een indirect verband houden, of een combinatie van beide;
 - *jaarrekening van een agentschap*: de balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht per 31 december met inbegrip van de toelichtingen, bedoeld in artikel 361, eerste lid, van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarop de agentschapsparagraaf in het departementale jaarverslag is gebaseerd;
 - *leenplafond*: het maximale geldbedrag dat in de vorm van een of meer leningen in een jaar aan een agentschap kan worden toegekend;
 - *lening*: de financiële middelen die tegen een rentevergoeding gedurende een bepaalde looptijd beschikbaar worden gesteld aan een agentschap vanuit de kas van de schatkist van het Rijk;
 - *Minister*: de Minister die het aangaat;
 - *openingsbalans*: de balans die wordt opgesteld bij de instelling van een nieuw agentschap en inzicht geeft in de bezittingen en schulden die in economisch beheer aan het agentschap zijn overgedragen;
 - *output-bekostiging*: de bekostiging van een door een agentschap aangeboden dienst of product op basis van een vastgesteld tarief per geleverde prestatie;
 - *termijndeposito*: het creditbedrag op een aan een rekening-courant gekoppelde depositorekening van de schatkist van het Rijk, waarover een vooraf vastgestelde rente wordt vergoed en waarover het agentschap gedurende een vooraf vastgestelde periode niet vrij kan beschikken;
 - *wet*: Comptabiliteitswet 2016.
- Onverminderd het eerste lid zijn de begrippen van artikel 1.1 van de wet van overeenkomstige toepassing op deze regeling.



3. Onverminderd de begrippen in de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften en de begrippen in deze regeling zijn de begrippen in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing.

§ 2 Instellen en opheffen van een agentschap

Artikel 2 Aanvraag

1. De Minister dient een aanvraag voor het instellen van een agentschap in bij de Minister van Financiën.
2. De aanvraag wordt toegelicht. Uit de toelichting en de daarop gebaseerde stukken blijkt dat het in te stellen agentschap, bedoeld in het eerste lid, voldoet aan de volgende instellingsvoorwaarden:
 - a. het hebben van verwachte baten van meer dan € 50.000.000 per jaar;
 - b. het aanwijzen van een agentschap bevordert een doelmatige taakuitvoering door in ieder geval aan een van de volgende twee voorwaarden te voldoen:
 - 1°. doordat het in te stellen agentschap afzonderlijk identificeerbare producten of diensten gaat leveren waaraan direct kosten kunnen worden toegerekend; of
 - 2°. doordat het in te stellen agentschap een product of diensten gaat leveren waarbij sprake is van een hoge kapitaalintensiteit, waarbij hoge kapitaalintensiteit wordt gemeten als de voorziene gemiddelde jaarlijkse afschrijvingskosten over de vaste activa van ten minste 5% van de totale lasten over een periode van drie jaar;
 - c. er is een akkoord tussen de partijen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van deze regeling, over de conceptinrichting van de governance die voldoet aan artikel 6 van deze regeling, conceptwerkafspraken die voldoen aan artikel 7 van deze regeling, voorgenomen bekostiging van het agentschap die voldoet aan artikel 8 van deze regeling en de inrichting van het financieel beheer van het nieuw in te stellen agentschap.

Artikel 3 Beoordeling aanvraag

1. De Minister van Financiën beoordeelt of de aanvraag voldoet aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 2, tweede lid.
2. Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën niet voldaan is aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 2, tweede lid, wordt aangegeven welke voorwaarden nader door de Minister dienen te worden toegelicht.
3. Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën is voldaan aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 2, tweede lid, legt de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad.

Artikel 4 Instelling

1. Indien de ministerraad instemt met de instelling van het agentschap, brengt de Minister het voorgenomen besluit hiertoe schriftelijk ter kennis van de Tweede Kamer der Staten-Generaal overeenkomstig artikel 2.20, derde lid, van de wet.
2. Wanneer de procedure overeenkomstig artikel 2.20, tweede tot en met vierde lid, van de wet is doorlopen, wordt het besluit tot instelling van het agentschap ondertekend door de Minister en de Minister van Financiën.
3. Het besluit tot instelling zal in de Staatscourant worden geplaatst
4. De Minister zendt een kopie van het besluit tot instelling aan de Algemene Rekenkamer.

Artikel 5 Opheffing

1. Een agentschap kan worden opgeheven indien:
 - a. de Minister de voorgenomen opheffing van het agentschap motiveert en aan de Minister van Financiën kenbaar maakt;
 - b. binnen zes maanden na de beoogde datum van opheffing van het agentschap:
 - 1°. er een slotbalans van het agentschap is opgesteld;
 - 2°. de in de slotbalans opgenomen activa en passiva alsmede de niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen van het agentschap zijn overgenomen door een ander agentschap indien de taken van het agentschap aan dat andere agentschap worden overgedragen;



- 3°. de activa en passiva alsmede de niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen van het agentschap met de rechthebbenden zijn verrekend indien de taken van het agentschap niet worden overgedragen aan een ander agentschap; en
 - 4°. de slotbalans is voorzien van een controleverklaring afgegeven door de Auditdienst Rijk.
2. De Minister informeert de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het besluit tot opheffing.
 3. Het besluit tot opheffing zal in de Staatscourant worden geplaatst.
 4. De Minister zendt een kopie van het besluit tot opheffing aan de Algemene Rekenkamer.

VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

§ 3 Werkafspraken

Artikel 6 Governance

1. Ten aanzien van het agentschap is er één eindverantwoordelijke binnen het agentschap, één continuïteitsverantwoordelijke en tenminste één beleidsverantwoordelijke.
2. De beleidsverantwoordelijke en eindverantwoordelijke binnen het agentschap bepalen in onderling overleg de activiteiten van het agentschap en deze worden zo concreet als mogelijk geformuleerd.
3. De eindverantwoordelijke binnen het agentschap is verantwoordelijk voor:
 - a. uitvoering van de activiteiten, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a;
 - b. het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering; en
 - c. de verantwoording over het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering.
4. De continuïteitsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor:
 - a. de continuïteit van het agentschap op de lange termijn;
 - b. de inrichting van het periodieke overleg, bedoeld in artikel 7, vierde lid;
 - c. het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de aanvragen tot vormen van een bestemmingsfonds en de jaarrekening van het agentschap;
 - d. het toetsen en goedkeuren van de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan het agentschap, de beleidsverantwoordelijke en de continuïteitsverantwoordelijke;
 - e. het zorgdragen dat voor zover van toepassing een overschrijding van de grenzen van het eigen vermogen, bedoeld in artikel 11, derde en vierde lid, wordt hersteld; en
 - f. het opstarten en tijdig afronden van de evaluatie, bedoeld in artikel 16.

Artikel 7 Meerjarige werkafspraken

1. De eindverantwoordelijke binnen het agentschap, de beleidsverantwoordelijke en de continuïteitsverantwoordelijke maken werkafspraken over in ieder geval:
 - a. de activiteiten van het agentschap;
 - b. de financiële kaders en de bekostiging van het agentschap, bedoeld in de artikelen 8 tot en met 13;
 - c. de rapportage van de activiteiten die door het agentschap wordt opgesteld ten behoeve van de beleidsverantwoordelijke en continuïteitsverantwoordelijke;
 - d. de wijze waarop de eindverantwoordelijke binnen het agentschap, de beleidsverantwoordelijke en de continuïteitsverantwoordelijke elkaar tijdig informeren bij onvoorziene ontwikkelingen en de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan het agentschap, de beleidsverantwoordelijke en de continuïteitsverantwoordelijke;
 - e. voor zover van toepassing de wijze waarop innovatie en de kennisbasis binnen het agentschap wordt gestimuleerd en gefinancierd.
2. De werkafspraken hebben in elk geval betrekking op de komende drie kalenderjaren.
3. Het agentschap neemt de werkafspraken die betrekking hebben op het komend jaar op in het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document.
4. De eindverantwoordelijke binnen het agentschap, de beleidsverantwoordelijke en de continuïteitsverantwoordelijke beheren de werkafspraken en monitoren de naleving en voeren daar periodiek overleg over.



5. De continuïteitsverantwoordelijke, gehoord hebbende de eindverantwoordelijke binnen het agentschap en de beleidsverantwoordelijke, kan andere actoren vragen om deel te nemen aan en inspraak te leveren in het periodiek overleg, bedoeld in het vierde lid.

§ 4 Bekostiging en financiën

Artikel 8 Bekostiging

1. Het agentschap wordt bekostigd voor hun taakuitvoering.
2. De bekostiging van het agentschap vindt plaats door middel van:
 - a. output-bekostiging;
 - b. input-bekostiging; of
 - c. een combinatie van de bekostigingswijzen, bedoeld in de onderdelen a en b.

Artikel 9 Rekening-courant en deposito

1. Het agentschap houdt zijn liquide middelen aan in de schatkist van het Rijk via een rekening-courant bij het Ministerie van Financiën. Vanaf deze rekening-courant kan het agentschap deposito's plaatsen.
2. De Minister van Financiën bepaalt de rente voor de debet- en creditsaldi op de rekening-courant en termijndeposito's. Artikel 4, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, van de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen is van overeenkomstige toepassing.
3. De renteverrekening tussen het Ministerie van Financiën en het agentschap over de saldi op de rekening-courant vindt eenmaal per jaar plaats met als rentevervaldatum 31 december.
4. Het agentschap kan beschikken over een krediet in de vorm van een debetstand op de rekening-courant ten behoeve van de eigen 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 € 500.000.

Artikel 10 Depositoprocedure en -voorwaarden

1. Het agentschap kan een termijndeposito plaatsen indien de rekening-courant van het agentschap een toereikend creditsaldo heeft.
2. Een termijndeposito wordt niet met terugwerkende kracht afgesloten.
3. De Minister van Financiën int een in rekening te brengen afsluitprovisie ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
4. De Minister van Financiën verrekent de rente die het agentschap ontvangt over het termijndeposito op de voor het termijndeposito geldende rentevervaldatum.
5. Bij termijndeposito's met een looptijd van langer dan twaalf maanden schrijft de Minister van Financiën de rente die het agentschap ontvangt jaarlijks automatisch bij op de rekening-courant van het agentschap. De rente wordt berekend vanaf de ingangsdatum van het termijndeposito.
6. Bij vervroegde opname is het agentschap een boete verschuldigd. De Minister van Financiën int de boete op de opnamedatum ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
7. De Minister van Financiën bepaalt de afsluitprovisies en boetes bij vervroegd opnemen en kan tevens minimumbedragen vaststellen voor deposito's.

Artikel 11 Eigen vermogen

1. Met uitzondering van de openingsbalans worden in de balans van een agentschap onder de post eigen vermogen uitsluitend opgenomen:
 - a. een exploitatiereserve;
 - b. het onverdeeld resultaat, zijnde het exploitatieresultaat over het verslagjaar;
 - c. cindien van toepassing een bestemmingsfonds.
2. De Minister van Financiën bepaalt de procedure voor het aanvragen en toekennen van het mogen



aanhouden van een bestemmingsfonds in de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

3. Het eigen vermogen van een agentschap is maximaal 5% van de gemiddelde jaarlijkse baten dat wordt berekend over de laatste drie kalenderjaren. Indien een agentschap korter dan drie jaar bestaat, worden de gemiddelde jaarlijkse baten berekend over deze kortere periode.
4. Het eigen vermogen van een agentschap is minimaal € 0,-.
5. Indien van toepassing worden de bedragen in bestemmingsfondsen niet meegeteld voor de berekening van de grenzen van het eigen vermogen, bedoeld in het derde en vierde lid.
6. Indien er volgens de jaarrekening sprake is van een overschrijding van de grenzen, bedoeld in het derde en vierde lid, draagt de continuïteitsverantwoordelijke er zorg voor dat deze grenzen uiterlijk bij de eerste supplettoire begrotingswet zijn hersteld. Een eventueel negatief eigen vermogen wordt aangevuld tot minimaal € 0,-. Als de maximale omvang van het eigen vermogen, bedoeld in het derde lid, wordt overschreden, wordt het surplus uitgekeerd aan de continuïteitsverantwoordelijke.
7. Financiële transacties die enkel gericht zijn op het voorkomen van overschrijdingen van de grenzen, bedoeld in het derde en vierde lid, zijn niet toegestaan.
8. Na vaststelling van de jaarrekening, wordt het onverdeeld resultaat in zijn geheel toegevoegd aan de exploitatiereserve van het agentschap.

Artikel 12 Leenfaciliteit ten behoeve van bedrijfsvoering en ICT

1. Het agentschap kan ten behoeve van het financieren van een investering in vaste activa 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 rentepercentages voor de lening. 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 rente, bedoeld in het vorige lid, is verschuldigd vanaf de ingangsdatum van de lening.
5. De leenfaciliteit is begrensd door middel van een leenplafond dat de Minister van Financiën per agentschap en per looptijd op aanvraag toekent.
6. De Minister van Financiën bepaalt de procedure voor het aanvragen en toekennen van een leenplafond in de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 13 Procedure en voorwaarden van de lening

1. De Minister van Financiën opent voor elke lening die hij aan het agentschap verstrekt een leenrekening op naam van het agentschap in de centrale administratie van de schatkist van het Rijk.
2. Het agentschap kan over de financiële middelen van de leenrekening beschikken door middel van een overboeking naar de rekening-courant bij de schatkist van het Rijk. De overboeking vindt plaats op de overeengekomen opnamedatum.
3. Op het moment van aangaan van de lening ligt de ingangsdatum niet in het verleden. De initiële lening is de enige uitzondering hierop.
4. De Minister van Financiën int de afsluitprovisie die hij in rekening brengt op de ingangsdatum van de lening. De afsluitprovisie wordt ten laste van de rekening-courant van het agentschap geïnd.
5. De Minister van Financiën int de jaarlijkse aflossing van de lening op de overeengekomen aflossingsdatum. De aflossing waarmee de openstaande som op de leenrekening verlaagd wordt, komt ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
6. De Minister van Financiën int jaarlijks de over een lening verschuldigde rente, bedoeld in artikel



12, derde lid. De rente komt ten laste van de rekening-courant van het agentschap.

7. Het agentschap kan de lening geheel of gedeeltelijk vervroegd aflossen. Indien het agentschap voornemens is om de lening geheel of gedeeltelijk vervroegd af te lossen, dient het agentschap een verzoek in bij de Minister van Financiën.
8. Indien het agentschap de lening geheel of gedeeltelijk vervroegd aflost, betaalt het agentschap een bedrag ter compensatie voor het vervroegd aflossen.
9. In afwijking van het achtste lid betaalt het agentschap geen compensatiebedrag ingeval van diefstal, vernietiging of verlies door brand van de vaste activa die aan de lening ten grondslag ligt, en bij het overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften van artikel 13 en de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften afwaarderen van de vaste activa waarvoor de lening was afgesloten.
10. De Minister van Financiën int het compensatiebedrag. Het bedrag komt ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
11. De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde afsluitprovisies en boetes bij vervroegd aflossen en kan tevens minimumbedragen vaststellen voor leningen.

§ 5 Verantwoording

Artikel 14 Uitgangspunten verslaggeving

Onverminderd de bij of krachtens de wet te stellen regels, inclusief de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften, zijn bij het opstellen van de jaarrekening van het agentschap en de daarop gebaseerde agentschapsparagraaf in het jaarverslag van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert de artikelen 361 tot en met 381b, 382, 382a en 384 tot en met 390 van Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15 Procedure openingsbalans

1. De indicatieve openingsbalans van het agentschap wordt opgenomen in de agentschapsparagraaf van het eerstvolgende voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert overeenkomstig de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.
2. De Minister stelt in overeenstemming met de Minister van Financiën de definitieve openingsbalans van het agentschap vast nadat de Staten-Generaal over het eerstvolgende voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert heeft gestemd.
3. De definitieve openingsbalans wordt voorzien van een controleverklaring afgegeven door de Auditdienst Rijk.
4. Nadat de Minister de controleverklaring heeft ontvangen, wordt de definitieve openingsbalans opgenomen in de agentschapsparagraaf van de eerste daaropvolgende begrotingswet van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert in het jaar van instelling.

§ 6 Evaluatie

Artikel 16 Agentschapsevaluatie

1. De Minister en de Minister van Financiën evalueren gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van het agentschap. Het wordt aangemoedigd om bij het evalueren rekening te houden met publieke waarde(n) in den brede.
2. De evaluatie voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 3 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.
3. De Minister maakt het rapport van de evaluatie openbaar.
4. De evaluatie kan worden opgenomen in een periodieke rapportage als bedoeld in artikel 4 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 of in een ander periodiek evaluatieonderzoek dat



nauw betrekking heeft op het agentschap. In dat geval kan de evaluatie, in afwijking van het eerste lid, eens in de zeven jaar plaatsvinden wanneer nodig.

Overig

Artikel 17 Afwijking

In bijzondere gevallen kan met voorafgaande schriftelijke instemming van de Minister van Financiën worden afgeweken van deze regeling. Indien van toepassing dient de Minister een verzoek in bij de Minister van Financiën. Het verzoek wordt door de Minister gemotiveerd.

Artikel 18 Grondslag verleende afwijkingen

Na inwerkingtreding van deze regeling berusten de afwijkingen die door de Minister van Financiën verleend zijn, bedoeld in artikel 33 van de Regeling agentschappen (Stcrt. 2017, 69103), mede op artikel 17 van deze regeling.

Artikel 19 Intrekking

1. De Regeling agentschappen (Stcrt. 2017, 69103) wordt ingetrokken per 1 januari 2025.
2. De Regeling agentschappen wordt ingetrokken, met dien verstande dat de bepalingen van deze regeling en de daarop berustende bepalingen, zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen 2024 van toepassing blijven op de begrotingsstaten, de (supplettoire) begrotingsstaten, de slotverschillen, de jaarverslagen en rapporten die met de uitvoering van deze begrotingen samenvallen in het begrotingsjaar 2024.

Artikel 20 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

Artikel 21 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling agentschappen 2024.

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

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*



TOELICHTING

Algemeen

De Regeling agentschappen 2024 is een nadere uitwerking van artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onder g, van de Comptabiliteitswet 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 onderhavige regeling komt in de plaats van de Regeling agentschappen van 21 november 2017 (Stcrt. 2017, 69103).

Een agentschap is een dienstonderdeel van een ministerie met een eigen sturingsmodel en financiële administratie en op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 als agentschap aangewezen. Het agentschapsmodel is een vorm van interne verzelfstandiging. Dat wil zeggen dat een agentschap weliswaar enige zelfstandigheid kent 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. Dat betekent dus ook dat alle regelgeving en processen die van toepassing zijn op dienstonderdelen, zoals de rol van de directie Financieel-Economische Zaken (hierna: FEZ) zoals vastgelegd in het Besluit FEZ van het Rijk, ook van toepassing zijn op agentschappen – tenzij anders vermeld.

Het agentschapsmodel is geïntroduceerd in 1991 in het rapport 'Verder bouwen aan beheer' van de heroverwegingsgroep beheersregels.¹ In het rapport 'Uitwerking Verder bouwen aan beheer'² is dit model verder uitgewerkt. Het agentschapsmodel was een alternatief voor "externe verzelfstandiging"³, waarbij door gebruik van een zelfstandig en afwijkend financieel-administratief systeem, beleid doelmatiger kon worden uitgevoerd dan binnen een regulier dienstonderdeel. Dit model is via de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 1995, nr. 375) geformaliseerd en later overgenomen in de Comptabiliteitswet 2001. De inrichting van de financiële staten (begrotings- en de verantwoordingsstaten) van de agentschappen, die afwijken van reguliere dienstonderdelen, is geregeld in de artikelen 2.6 en 2.33 van de Comptabiliteitswet 2016.

Tussen 2007 en 2013 werd in de regelgeving gesproken over 'baten-lastendiensten'. In deze regeling wordt gesproken over 'agentschap'. In tegenstelling tot de definitie van agentschap uit artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 wordt in deze regeling geen nader onderscheid gemaakt tussen baten-lastenagentschappen en verplichtingen-kasagentschappen. De reden hiervan is dat er door departementen geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om verplichtingen-kasagentschappen in te stellen. Waarschijnlijk omwille van een te laag onderscheidend vermogen ten opzichte van een regulier dienstonderdeel in combinatie met een veeleisend instellingsproces. In de toekomst zou de optie tot verplichtingen-kasagentschappen volledig uit de Comptabiliteitswet 2016 kunnen verdwijnen. Wanneer deze regeling spreekt van 'agentschappen' wordt dus baten-lastenagentschappen bedoeld, zoals onder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 nader is toegelicht.

De publicatiedatum (1 oktober 2024) wijkt af van de datum van inwerkingtreding (1 januari 2025) om departementen en agentschappen de gelegenheid te geven kennis te nemen van deze regeling en eventueel de begroting hierop aan te passen.

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

Aanleiding nieuwe Regeling

De aanleiding van de nieuwe regeling is tweeledig. Allereerst was de vorige wijziging van de Regeling agentschappen hoofdzakelijk wetstechnisch van aard omwille van de herziening van de Comptabiliteitswet 2016. Hierdoor is de inhoud van de regeling uit 2017 grotendeels hetzelfde gebleven als de eerdere versie, te weten de Regeling baten-lastendiensten 2011 (Stcrt. 2011, 2807). Sindsdien zijn het landschap van agentschappen, de behoeftes van departementen en agentschappen en de inzichten omtrent aansturing van een agentschap veranderd. De regeling uit 2017 was op punten zeer gedetailleerd en soms te nauw afgebakend.

De tweede, daarmee samenhangende, aanleiding voor de nieuwe regeling is het feit dat er tussen 2021 en 2022 twee onafhankelijk uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar de voorgaande Regeling agentschappen (Stcrt. 2017, 69103) zijn afgerond: het Interdepartementale Beleidsonderzoek naar de Regeling agentschappen *Samenwerken aan Publieke Waarde*⁴ ('IBO agentschappen') en de Brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand⁵ ('Brede evaluatie'). Hieruit bleek dat de toenmalige Regeling agentschappen aan herziening toe was. Beide onderzoeken constateren dat

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

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

³ Dat wil zeggen het buiten een departement beleggen van publieke taken, bijvoorbeeld door privatisering of zbo-vorming.

⁴ Kamerstuk 25 268, nr. 199.

⁵ Kamerstuk 31 490, nr. 309.



het huidige agentschapsmodel knellend kan werken. “Specifiek wordt er op onderdelen onvoldoende ruimte gelaten voor de creatie van waarden. Zo bestaan er knelpunten in de governance, bekostiging en verslaggeving die het lastig maken voor agentschappen om aan publiekewaardecreatie te doen”.⁶ Het kabinet heeft daarop besloten om waar mogelijk knelpunten weg te nemen en zodoende meer ruimte te bieden aan de publieke waarde-creatie door agentschappen.⁷ De vorige regeling was vanuit New Public Management (hierna: NPM) ingegeven. Hierdoor waren de uitgangspunten voor agentschappen (te) sterk gericht op doelmatigheidsbevordering via een prijs (p) * hoeveelheid (q) bekostiging. Bovengenoemde onderzoeken constateerden dat deze uitgangspunten niet in alle gevallen passen.⁸ Enerzijds omdat het landschap van agentschappen zeer divers is geworden, maar ook omdat het geloof in het realiseren in een aantoonbare doelmatigheidswinst middels NPM-instrumenten, is afgenomen. Het effect was dat er onder de oude regeling(en) veel aandacht uitging naar bedrijfsvoering en financiering, met name op de korte termijn, terwijl de mate waarin beoogde resultaten (en daarmee publieke waarde) werden verwezenlijkt, onderbelicht bleef.⁹ Deze nieuwe regeling is dus gericht op de hoofdlijnen van governance, bekostiging en verantwoording, waarbinnen meer dan voorheen keuzevrijheden bestaan over de invulling hiervan per agentschap. Er wordt nadrukkelijk een meerjarig perspectief gestimuleerd waarbij aandacht moet zijn voor een goede balans tussen doelmatigheid en de andere onderdelen van publieke waarde. Dit sluit aan bij de hoofdconclusie en aanbeveling van het IBO agentschappen.¹⁰

Doelmatigheid en publieke waarde

Het IBO agentschappen verwijst naar Faulkner & Kaufman (2017)¹¹ die op basis van een metastudie vier dimensies van publieke waarde identificeren: het behalen van uitkomsten (vergelijkbaar met doeltreffendheid), vertrouwen en legitimiteit, de kwaliteit van dienstverlening en efficiëntie (vergelijkbaar met doelmatigheid). Daarbij is het natuurlijk belangrijk om scherp te identificeren op welke doelgroepen welke activiteiten van het agentschap zijn gericht. Anders gezegd, voor wie doen we het? Hoe dit per agentschap uitgewerkt wordt, is niet vooraf voor te schrijven vanwege de (groeierende) variatie in type dienstverlening van de diverse agentschappen.

Doelmatigheid en publieke waarde zijn dus niet tegengesteld aan elkaar maar doelmatigheid is een onderdeel van publieke waarde. Het (stimuleren van) doelmatig omgaan met publieke middelen blijft dan ook belangrijk. Tegelijk werd onder de vorige regeling(en) de nadruk op doelmatigheid soms ervaren als een eenzijdige focus op lage en/of dalende kostprijzen, vaak uitsluitend gericht op het komende jaar. Deze eenzijdige focus kan knellend werken. Zo is de product- en dienstverlening van agentschappen onderhevig aan constante veranderingen, soms omwille van beleidsinhoudelijke redenen maar ook vanwege veranderende randvoorwaardelijke eisen zoals privacybescherming, data veiligheid en openbaarmaking van overheidsdocumenten. Deze continue veranderingen in dienstverlening bemoeilijken een eenvoudige analyse van kostprijzen. Bovendien is er een grote (en groeiende) variatie in het type taken die agentschappen uitvoeren. Het achterliggende doel van die eerdere nadruk op kostprijzen was om inzicht te krijgen in de kostenstructuur van agentschappen. Maar niet alle activiteiten van een agentschap laten zich eenvoudig vertalen naar kostprijzen en dus leidt het hebben van een kostprijsmodel niet altijd tot inzicht in de kostenstructuur. In de praktijk komt het soms voor dat een lumpsum financiering terug gerekend wordt naar een kostprijsmodel. In zulke gevallen is het hebben van ‘kostprijzen’ van weinig toegevoegde waarde. Daarbij is doorheen de tijd het geloof in de maakbaarheid van een aantoonbare doelmatigheidswinst door middel van NPM-technieken afgenomen.

Ook een te sterke focus op het komende jaar kan contraproductief werken. Zeker wanneer, zoals bij innovatie en het opbouwen van kennis en expertise, de kosten voor de baten uit gaan. Verder kan een korte termijnperspectief een negatief effect hebben op de publieke waarde-creatie van een agentschap. Bijvoorbeeld wanneer bepaalde dienstverlening aangemerkt kan worden als een “calamiteiten-” of een “brandweerfunctie” die beschikbaar moet zijn in tijden van nood. Een eenzijdige nadruk op kostprijzen voor het komende jaar werd in bepaalde mate gestimuleerd door de marktanaloge principaal-agent terminologie die de basis vormden voor de vorige regelingen. Dat wil zeggen, de termen opdrachtnemer en opdrachtgever konden het idee van ‘klant is Koning’ opwekken. De onderhavige regeling biedt meer ruimte in met name de sferen van financiering en governance, stimuleert een meerjarig perspectief en introduceert nieuwe terminologie.

⁶ Bijlage blg-1048953 bij Kamerstuk 31 490, nr. 323, p. 10.

⁷ Kamerstuk 31 490, nr. 323.

⁸ Zie bijvoorbeeld Andersson Elffers Felix & Universiteit van Utrecht (2021). *Evaluatie van de kaders voor zbo's agentschappen, adviescolleges en planbureaus: Rapportage deelonderzoek B3, onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand*, pp. 89-90, blg-1013136, Kamerstuk 31 490, nr. 309; en Ministerie van Financiën (2021). *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*, pp. 34-40 en 61-62, blg-984221, Kamerstuk 25 268, nr. 199 (hierna: 'IBO agentschappen').

⁹ Zie bijvoorbeeld IBO agentschappen p. 38.

¹⁰ IBO agentschappen, p 5.

¹¹ N. Faulkner & S. Kaufman (2017). Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), pp. 69-86. Zie het ook IBO agentschappen p. 13.



In zijn reactie op het IBO agentschappen en de Brede evaluatie kiest het kabinet daarom voor de voorkeursbeleidsopatie: het verbreden van de regeling om de behoefte aan differentiatie beter te accommoderen.¹² Deze verbreding moet de mogelijkheid geven om onder andere de financiering en governance meer te laten aansluiten bij het type dienstverlening van het agentschap en dus bij de uiteindelijke publieke waarde-creatie. Hiervoor is het dus nodig dat per geval het agentschap, de beleidsverantwoordelijke(n) en de continuïteitsverantwoordelijke uitwerken wat die publieke waarde inhoudt en moeten ze dit vertalen naar afspraken omtrent onder andere financieringsmethodieken, wijze van verantwoording en governance.

Uitvoerbaarheid en draagvlak

Deze regeling is opgesteld in afstemming met de agentschappen en departementen waarop deze regeling van toepassing is. Een belangrijk aspect bij de totstandkoming van deze regeling was de uitvoerbaarheid van de regeling. De agentschappen en departementen zijn in de gelegenheid gesteld op de regeling te reageren.

Om de uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling te toetsen zijn er bijeenkomsten georganiseerd waarvoor alle ministeries werden uitgenodigd, voorafgaand aan de formele interdepartementale afstemming. Elk ministerie werd uitgenodigd om de voorgestane richting op hoofdlijnen door te nemen en input aan te leveren. Hierbij was expliciet de bedoeling dat per ministerie vertegenwoordigers van de agentschappen, betrokken beleidsdirecties, eigenaarsadvisering en FEZ waren aangesloten. Vrijwel alle ministeries zijn op deze uitnodiging ingegaan. Daarnaast is er tijdens aparte bijeenkomsten voor controllers van agentschappen en FEZ' en stilgestaan bij de technische haalbaarheid van de voorgestane veranderingen in bekostiging en financiële verslaggeving.

De belangrijkste uitkomsten waren dat er in brede zin steun was voor de voorgestelde richting, met name aangaande zaken als bekostiging, verslaggeving, de introductie van bestemmingsfondsen, het stimuleren van een meerjarig perspectief inclusief aandacht voor innovatie en de nadruk op publieke waarde. Voor wat betreft governance was er enerzijds behoefte aan meer ruimte om de governance zelf in te richten, maar bestond er tegelijk ook een behoefte aan een omschrijving van de (verantwoordelijkheden van de) betrokken actoren. Deze regeling introduceert nieuwe terminologie voor deze betrokken actoren¹³ en omschrijft hun verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om aanvullende actoren uit te nodigen als daar behoefte aan is en maakt deze regeling duidelijk dat er sprake kan zijn van betrokkenheid van verschillende beleidsverantwoordelijken bij één agentschap (in het verleden ook wel 'meervoudig opdrachtgeverschap' genoemd). Bovendien wordt er nadruk gelegd op het maken én beheren van meerjarige werkafspraken waarin aandacht is voor publieke waarde. Zie hiervoor (de artikelsgewijze toelichting bij) artikel 6 en 7. De Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën zal zich als kadersteller opstellen als expertisecentrum, inclusief ondersteuning voor de inrichting van de governance zoals het opzetten van leerlijnen en het opstellen van handreikingen. Op basis van suggesties van departementen en agentschappen wordt er bij de evaluaties van agentschappen (voorheen "doorlichtingen") de mogelijkheid geboden om deze op te nemen in andere aanverwante periodieke evaluatieonderzoeken zoals periodieke rapportages, wanneer daar behoefte aan is. Tijdens formele interdepartementale afstemming zijn met name de artikelen rondom governance, meerjarige werkafspraken en bekostiging aangescherpt en verduidelijkt.

Box: Wat kenmerkt agentschappen? Het zelfstandig en afwijkend financieel-administratief systeem van agentschappen toege-licht

De belangrijkste kenmerken van een agentschap zijn 1) dat ze voor de uitvoering van het beleid van een Minister, diensten verlenen of producten leveren aan ministeries, burgers en/of bedrijven; 2) dat zij hiervoor geen eigen budget hebben maar financiering ontvangen vanuit ministeries, burgers en/of bedrijven; en 3) dat ze hiertoe een zelfstandig en afwijkend financieel-administratief stelsel voeren. Het afwijkende financiële instrumentarium onderscheidt agentschappen van andere uitvoerende dienstonderdelen en deze instrumenten worden hieronder nader toegelicht.

¹² Andere opties waren alleen kleine marginale aanpassingen (verbeteren), verschillende beheersregimes per type agentschap voorschrijven (verbijzonderen), terug naar de oorsprong van agentschappen (versmallen) en het agentschapsmodel op laten gaan in andere organisatievormen zoals een dienstonderdeel (vervloeien).

¹³ Voorheen: opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar; nu: eindverantwoordelijke binnen het agentschap, beleidsverantwoordelijke en continuïteitsverantwoordelijke, respectievelijk.



De term 'zelfstandig' in het geval van agentschappen moet worden begrepen als een vorm van interne verzelfstandiging, dat wil zeggen dat een agentschap weliswaar enige zelfstandigheid kent 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.

Het parlement heeft inzicht in het zelfstandig en afwijkend financieel-administratief systeem van agentschappen 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 beleidsverantwoordelijke ministeries: in de begroting van de beleidsverantwoordelijke(n) staat de bijdrage aan agentschappen (en andere financiële instrumenten die via agentschappen lopen zoals subsidies) op de betreffende beleidsartikelen. Deze beleidsartikelen vallen onder het budgetrecht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- via de begrotingsstaat: de totalen aan 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.

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 of dienst berekend worden zonder dat deze sterk fluctueren. Voor het verplichtingen-kasstelsel daarentegen is het moment van betaling leidend waardoor bij een instabiel uitgavenpatroon de kosten per product kunnen fluctueren. Te meer wanneer dit instabiele uitgavenpatroon het gevolg is van investeringen is het zinvol om een agentschap te laten werken met het baten-lastenstelsel. Investeringsuitgaven veroorzaken dan geen incidentele hoge uitschieters in de bekostiging die het agentschap vraagt aan de beleidsverantwoordelijke(n): in plaats van de investeringsuitgaven ten laste te laten komen van één jaar wordt dit door middel van afschrijvingskosten over meerdere jaren verdeeld. Het voeren van een baten-lastenstelsel biedt daarbij inzicht in de kostenstructuur, bezittingen en het resultaat van de organisatie. Anders gezegd, het baten-lastenstelsel biedt aanvullende sturingsinformatie voor departementen en derden. Dit inzicht, zeker in combinatie met de checks & balances zoals vormgegeven in de governance van een agentschap, kan het gesprek over doelmatigheid stimuleren. Dat het baten-lastenstelsel voor bepaalde type publieke taken het gesprek over doelmatigheid kan bevorderen, betekent geenszins dat andere aspecten van publieke waarde niet onderwerp van gesprek moeten zijn in de relatie tussen agentschappen en ministeries.

Eigen vermogen

Het aanhouden van een eigen vermogen, wat mogelijk is binnen een baten-lastenstelsel, voorziet in een aantal behoeften die volgen uit de meer bedrijfsmatige werkwijze bij agentschappen. Het aanhouden van een eigen vermogen zorgt er voor dat beheerbeslissingen meer worden gebaseerd op (bedrijfs)economische gronden dan op de toevallige beschikbaarheid van kasgeld, maakt interne sturing op resultaat mogelijk en het voorkomt eindejaarskoorts doordat overlopende posten mee genomen kunnen worden op de balans (door efficiënter te werken).¹ Verder kan het eigen vermogen ingezet worden als beperkte algemene buffer: voor het opvangen van bedrijfsrisico's veroorzaakt door externe factoren, zoals onverwachte tegenvallers in de uitvoering of wijzigingen in de politieke wensen.² Immers, een agentschap heeft geen eigen budget maar wordt gefinancierd door ministeries, burgers en/of bedrijven. De financiering moet dus de kosten dekken maar in de praktijk is een kostendekking dus niet altijd exact voorspelbaar. Het alternatief zou zijn dat eventuele fluctuaties (zowel positief als negatief) altijd en geheel voor rekening komen van het moederdepartement waardoor agentschappen minder prikkels voelen om op resultaat te sturen. Het eigen vermogen heeft zodoende ook een signaleringsfunctie omtrent de financiële prestaties van het agentschap en de kwaliteit van de gemaakte afspraken met de beleidsverantwoordelijke(n) en de continuïteitsverantwoordelijke. Tegelijk is het eigen vermogen van agentschappen, via deze regeling, begrensd om de prikkel tot het behalen van een groot surplus en het oppotten van belastinggelden te voorkomen. Bovendien zijn agentschappen, evenals andere dienstonderdelen, volledig onderworpen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De allocatie van de beschikbare middelen behoort daarom ook bij agentschappen zo veel mogelijk via het reguliere begrotingsproces onderworpen te zijn aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. Vanuit die optiek wringt het dat agentschappen de mogelijkheid hebben om via vermogensvorming middelen aan het reguliere begrotingsproces te onttrekken. Het bieden van de mogelijkheid tot vermogensvorming is dus een afweging tussen enerzijds het voorzien in de behoefte aan sturing op resultaat, het opvangen van risico's en ruimte voor innovatie en anderzijds de borging van het reguliere begrotingsproces (o.a. het risico op stalling van begrotingsgeld). Deze afweging vereist soms maatwerk. De mogelijkheid tot maatwerk komt in deze regeling terug in de mogelijkheid om tijdelijke bestemmingsfondsen aan te vragen bij het Ministerie van Financiën. Zie hiervoor (de artikelsgewijze toelichting bij) artikel 11 van deze regeling.

Depositofaciliteit en rekening-courant

Een agentschap heeft beschikking over een rekening-courant en depositofaciliteit. Het 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. Zie hiervoor (de artikelsgewijze toelichting bij) artikelen 9 en 10 van deze regeling.



Leenfaciliteit

Agentschappen hebben de mogelijkheid te lenen voor het doen van investeringen. Op grond van artikel 4.18, aanhef en onder b, van de Comptabiliteitswet 2016 is alleen de Minister van Financiën bevoegd om namens de staat geldleningen te sluiten. De leenfaciliteit zorgt er voor dat investeringsbeslissingen meer worden gebaseerd op (bedrijfs)economische gronden dan op de toevallige beschikbaarheid van kasgeld bij beleidsverantwoordelijken. Agentschappen lenen bij de schatkist van het Rijk. Deze mogelijkheid kunnen zij in twee situaties aanspreken:

- bij de instelling: het agentschap neemt dan een aantal vaste activa in economisch beheer over van de beleidsverantwoordelijke(n). Hiervoor moet door het agentschap worden betaald: dit betekent een initiële investering. Ter financiering hiervan kan het agentschap aanspraak maken op een initiële lening met 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 agentschap worden afgelost. Zie hiervoor (de artikelsgewijze toelichting bij) artikelen 12 en 13 van deze regeling.

Het gebruik van de leenfaciliteit moet inzichtelijk zijn voor het parlement om het budgetrecht van het parlement te waarborgen. In de Rijksbegrotingsvoorschriften worden nadere regels gesteld over rapportage omtrent de leenfaciliteit in departementale begrotingen en jaarverslagen en dat van het Ministerie van Financiën.

¹ Kamerstukken II, 2010-2011, 28 737 nr. 21, blg-127761, pp. 62-63. Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007.

² Kamerstukken II, 2010-2011, 28 737 nr. 21, blg-127761. Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begrippen

Eerste lid

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.

De Comptabiliteitswet 2016 maakt een onderscheid tussen verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen. Zoals beschreven in het algemene deel van deze toelichting, wordt er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verplichtingen-kasagentschappen. Om deze reden bestaat het voornemen om de mogelijkheid tot verplichtingen-kasagentschappen bij de komende wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 te schrappen. Het gebruik van de term 'agentschap' in deze regeling verwijst uitdrukkelijk naar 'baten-lastenagentschappen' in de zin artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2016.

Voor een nadere toelichting op bekostigingsmethodieken zie de toelichting bij artikel 8.

Het belangrijkste verschil tussen de jaarrekening en de daarop gebaseerde agentschapsparagraaf is de mate van toelichting: in de agentschapsparagraaf wordt conform het daarvoor uitgewerkte model in de Rijksbegrotingsvoorschriften een selectie van de uitgebreidere toelichting uit de interne jaarrekeningen van het agentschap opgenomen. De reden dat de agentschapsparagraaf slechts een selectie bevat is dat voor de uitoefening van het budgetrecht een selectie hoeveelheid aan informatie toereikend is en omdat de departementale jaarverslagen anders te lang worden.

De definities van continuïteitsverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke en eindverantwoordelijke binnen agentschappen sluiten aan bij de bestaande rolverdeling tussen een secretaris-generaal en directeurs(-generaal). Zoals artikel 6 van deze regeling nader uitwerkt, zijn deze rollen een aanvulling op, en geen doorkruising van, de bestaande hoog-ambtelijke rolverdeling. In de voorgaande Regeling agentschappen werden er voor deze rollen andere termen gehanteerd: de continuïteitsverantwoordelijke werd eigenaar genoemd, de eindverantwoordelijke binnen het agentschap werd opdrachtnemer genoemd en de beleidsverantwoordelijke werd opdrachtgever genoemd. De nieuwe terminologie sluit aan bij de bevindingen van het IBO agentschappen: "In dit IBO is meermaals naar voren gekomen dat er sprake moet zijn van gelijkwaardigheid in de driehoek. Taal doet ertoe in die context. Termen als opdrachtgever en opdrachtnemer zetten die gelijkwaardigheid al onder druk".¹⁴ Tegelijk is deze nieuwe terminologie vanwege het rijkgeschakeerde landschap van agentschappen ook niet altijd en in alle gevallen volledig passend. Zo wordt bij sommige shared service organisaties, waarvan een aantal agentschap zijn, gesproken over 'beleidsverantwoordelijken' in een andere context. Het kan daarom zijn dat in een sommige gevallen voor intern gebruik wordt afgeweken van de terminologie zoals bepaald in deze regeling.

Derde lid

Zoals nader uitgewerkt in artikel 14 van deze regeling, sluit deze regeling zo veel mogelijk aan bij Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, een volledig uitgewerkt en algemeen bekend en aanvaard verslaggevingsstelsel. Om deze reden sluit deze regeling

¹⁴ IBO agentschappen, p. 60.



ook zo veel mogelijk aan bij de daarin gehanteerde begrippen.

Artikel 2 Aanvraag

Met de voorgaande Regeling agentschappen zijn de instellingsvoorwaarden vereenvoudigd en aangescherpt ten opzichte van eerdere instellingsvoorwaarden die werden toegepast tot de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2007¹⁵ en de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen per 1 januari 2013.¹⁶ De onderhavige regeling zet deze trend richting een kwalitatieve benadering verder voort. Hierbij is het niet alleen belangrijk dat een agentschap op papier voldoet aan alle eisen maar ook dat overtuigend duidelijk gemaakt wordt op welke wijze het agentschapsmodel passend is voor het type taak van het beoogde agentschap. Dit biedt de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën als kadersteller tevens de mogelijkheid om te adviseren of een agentschapsvorm inderdaad gepast is en wanneer dat zo is om te adviseren over een optimale inrichting van onder andere bekostiging, verantwoording en governance.

Eerste lid

Wanneer de Minister van oordeel is dat de agentschapsvorm een doelmatigere taakuitvoering bevordert kan hij een aanvraag doen bij de Minister van Financiën. Het instellen van een nieuw agentschap kan voortkomen uit het omvormen van één regulier dienstonderdeel of het samenvoegen en omvormen van meerdere dienstonderdelen (waaronder mogelijk reeds bestaande agentschappen). De instelling van een nieuw agentschap is een intensief traject en het vereist betrokkenheid van het Ministerie van Financiën. Voorafgaande aan een aanvraag is het daarom raadzaam om eerst informeel advies in te winnen bij de Directie Begrotingszaken en de Inspectie der Rijksfinanciën over de vraag of het agentschapsmodel wel de juiste aansturingswijze is voor het door het ministerie gewenste eindbeeld en of een andere organisatie- of aansturingswijze niet meer in de rede ligt.

Tweede lid

De overgang van een regulier dienstonderdeel naar een agentschap betekent het voeren van een afwijkend en zelfstandig financieel-administratief systeem. Dit vereist bijzondere argumentatie, en die argumentatie moet blijken uit de instellingsvoorwaarden. Het instellen van een agentschap gaat bovendien gepaard met kosten. Denk hierbij aan het aanhouden van een eigen staf en toegenomen kosten voor toezicht en controle op de verzelfstandigde diensten. Onderdeel a stelt daarom dat middels significante verwachte baten en de bevordering van een doelmatige taakuitvoering aannemelijk worden gemaakt om deze kosten te rechtvaardigen.

Verder moet het financiële instrumentarium van het agentschapsmodel¹⁷ aantoonbaar van toegevoegde waarde zijn voor het beoogde agentschap om de omvorming te rechtvaardigen. Onderdeel b beschrijft de gevallen waarin dit zo kan zijn: wanneer de product- of dienstverlening van een beoogd agentschap zich leent voor een meer bedrijfsmatige wijze van werken dan het geval is bij een regulier dienstonderdeel. Concreet kan dit zijn wanneer er sprake is van een identificeerbare output die zich in kostprijzen laat uitdrukken, waarbij de kostprijzen inzicht bieden in de kostenstructuur van de product- of dienstverlening. En/of wanneer de product- of dienstverlening kapitaalintensief is, waarbij een baten-lastenadministratie inzicht geeft in bezittingen en waarbij de leenfaciliteit en eigen vermogen stabiliteit in de financiering brengen.

Naast het zelfstandig en afwijkende financieel-administratieve systeem, moet de situatie van het beoogde agentschap ook aansluiten bij de andere twee kenmerken van het agentschapsmodel: dat een agentschap dienstverlening of producten levert aan ministeries, burgers en/of bedrijven en dat een agentschap hiervoor geen eigen budget heeft maar financiering ontvangt vanuit ministeries, burgers en/of bedrijven. Onderdeel c geeft hier uiting aan. Onder andere door een akkoord te vereisen over de beoogde bekostiging, verantwoording en governance tussen de partijen die samen gaan werken in de beoogde governance en vereisen dat deze de afspraken zijn uitgewerkt binnen de kaders van artikelen 6 tot en met 8. Het akkoord zoals bedoeld in onderdeel c moet gezien worden als het slotdocument van de aanvraag en, in het geval dat de aanvraag positief wordt beoordeeld, het startdocument van de meerjarige werkafspraken en de governance van het agentschap.

Onderdeel c vraagt ook een beschrijving van de beoogde inrichting van het financieel beheer. Het agentschapsmodel stelt namelijk bijzondere eisen aan het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële functie van agentschappen en het ministerie waaronder het ressorteert. Dit vereist veel van het financieel beheer. De opzet van de financiële functie moet blijken uit de onderbouwing bij de aanvraag van het agentschap. Verder wordt afgeraden om een agentschap in te stellen wanneer er sprake is van een relevante onvolkomenheid. Dat wil zeggen wanneer er sprake is van een onvolko-

¹⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 28 737 nr. 11.

¹⁶ Kamerstukken II, 2010–2011, 28 737 nr. 21.

¹⁷ zoals beschreven in het algemene deel van de Toelichting



menheid in het primaire proces of de bedrijfsvoering van het beoogde agentschap. Het instellen van een agentschap is een intensief traject dat zowel veel vraagt het beoogde agentschap alsook van (de directie FEZ van) het betrokken departement. Het instellen van een agentschap is geen oplossing voor een onvolkomenheid, sterker nog, het oplossen van een onvolkomenheid en het instellen van een agentschap zal in de regel elkaar juist bemoeilijken.

Artikel 3 Beoordeling aanvraag

De Minister van Financiën beoordeelt de aanvraag in een 'groenlichtmeting'. Hierbij vindt de toetsing aan de instellingsvoorwaarden plaats 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.

In de groenlichtmeting wordt bepaald of er ten aanzien van de instellingsvoorwaarden nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zo nodig aanvullende voorwaarden 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 eigenstandige controleverklaring. Indien van toepassing krijgt het betrokken ministerie de mogelijkheid aan te tonen dat aan deze eventuele aanvullende voorwaarden is of zal worden voldaan. Wanneer naar het oordeel van de Minister van Financiën aan alle voorwaarden is voldaan, kan de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voornemen tot instelling van het agentschap voorleggen aan de ministerraad.

Artikel 4 Instelling

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 Comptabiliteitswet 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 kennisnemen 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.

Artikel 5 Opheffing 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 de ministerraad en de Tweede Kamer. De normale beheersregels van het Rijk gaan immers weer gelden. De Minister stuurt een vooraankondiging van dit besluit aan de Minister van Financiën zodat deze kan adviseren bij een ordentelijke afwikkeling en het Ministerie van Financiën de faciliteiten die zijn voorbehouden aan een agentschap stop kan zetten. Verder dient de betrokken Minister het opheffingsbesluit deugdelijk te motiveren en de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer hierover per brief – buiten het reguliere begrotingsproces om – over de opheffing te informeren. 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 slotbalans te worden opgesteld. Deze is voorzien van een



controleverklaring afgegeven door de Auditdienst Rijk. In de departementale jaarverantwoording wordt de slotbalans op opheffingsdatum opgenomen. Bij de opheffing van een agentschap wordt – gespiegeld aan de instelling van het agentschap – 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.

Niet in de balans opgenomen verplichtingen van een agentschap 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 slotbalans op te stellen en te laten controleren door de Auditdienst Rijk. Voor opheffing is een controleverklaring vereist. Dan 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 slotbalans 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 6 Governance

Eerste lid

Het samenspel van de genoemde betrokken partijen functioneert als een systeem van *checks and balances*. Er is in zekere mate sprake van deelbelangen, maar dat sluit niet uit dat er een overkoepelend gezamenlijk belang is; alleen gezamenlijk kan men komen tot een optimale publieke waardecreatie en alle partijen dragen daar in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid voor. De genoemde partijen beheren daartoe samen de werkafspraken zoals bedoeld in artikel 7.

Dit artikel beschrijft de taakverdeling tussen de partijen die betrokken zijn in de governance van een agentschap en gaat hierbij uit van de bestaande hoog-ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen secretarissen-generaal en directeurs(-generaal). Agentschappen, van wie de eindverantwoordelijke meestal een directeur(-generaal) is, leveren producten of diensten aan ministeries, burgers en/of bedrijven. Dit gebeurt op verzoek van een beleidsonderdeel dat onder leiding staat van een directeur(-generaal): de beleidsverantwoordelijke. De ambtelijke top, in de persoon van een secretaris-generaal of zijn plaatsvervanger, is daarbij in ultimo verantwoordelijk voor de continuïteit van de organisatieonderdelen die onder hem/haar ressorteren. De ambtelijke top wordt hierin ondersteund door de directie FEZ, wiens taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in het Besluit FEZ van het Rijk en ook van toepassing zijn op agentschappen. Omdat het agentschapsmodel afwijkt van een regulier dienstonderdeel beschrijft dit artikel een aantal aanvullende verantwoordelijkheden.

Door deze rollen te onderscheiden worden de verschillende verantwoordelijkheden expliciet gemaakt. Deze rollen dienen functioneel gescheiden te worden om belangenverstremming te voorkomen. Ten aanzien van de rolinvulling is maatwerk mogelijk, zo kan in het organisatie- en mandaatbesluit van een departement worden vastgelegd dat bepaalde verantwoordelijkheden worden gedelegeerd, mits gemotiveerd en mits *checks and balances* voldoende zijn geborgd.

Tweede lid

De beleidsverantwoordelijke en eindverantwoordelijke binnen het agentschap bepalen in onderling overleg de activiteiten van het agentschap. Wanneer een beleidsverantwoordelijke een agentschap vraagt om producten of diensten te leveren is het van belang dat deze activiteiten worden afgebakend en zo concreet (SMART) mogelijk worden geformuleerd zodat het agentschap aan kan geven of de gewenste activiteiten en resultaat uitvoerbaar en haalbaar zijn. Ook moet van tevoren duidelijk zijn wat de beoogde budgettaire kaders zijn, wederom zodat er een gesprek kan plaatsvinden of die kaders haalbaar en uitvoerbaar zijn. De beleidsverantwoordelijke moet het agentschap tijdig betrekken bij voorgenomen relevante beleidswijzigingen. Om de contacten met het agentschap en de continuïteitsverantwoordelijke op een gecoördineerde wijze te laten plaatsvinden verdient het aanbeveling om namens de beleidsverantwoordelijke een aanspreekpunt binnen het departement/het directoraat-generaal aan te wijzen.

Voor veel agentschappen is er niet één beleidsverantwoordelijke maar zijn er meerderen. Dit werd voorheen soms ook wel 'meervoudig opdrachtgeverschap' genoemd. Wanneer hier sprake van is, is het raadzaam dat de beleidsverantwoordelijken, in samenspraak met het agentschap en de continui-



teitsverantwoordelijke, een passende werkvorm afspreken. Te denken valt aan een beleidsverantwoordelijke die als coördinator optreedt en namens de andere beleidsverantwoordelijke(n) in contact treedt met het agentschap en/of een beraad van beleidsverantwoordelijke(n) die vooraf hun beleidswensen op elkaar afstemmen. Zulke werkvormen dienen te voorkomen dat er potentiële synergie tussen beleidswensen over het hoofd wordt gezien, onderbelicht blijven of elkaar tegenwerken. De aanwezigheid van meerdere beleidsverantwoordelijken en de behoefte om daar coördinatie in te organiseren speelt met name, maar niet uitsluitend, bij agentschappen die Shared Service Organisaties zijn en die voorzien in rijksbrede bedrijfsvoering. Of een dergelijke werkvorm zinvol is, verschilt per agentschap en kan niet voor alle agentschappen op voorhand voorgeschreven worden. Als kadersteller biedt de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën hier wel expliciet de helpende hand. Die helpende hand bestaat uit kennisdocumenten zoals de Handreiking Governance, opleidingen aan de Rijksacademie voor Bedrijfsvoering en Economie en desgevraagd advies.

Derde lid

Het agentschap bepaalt in overleg met de beleidsverantwoordelijke(n) wat de activiteiten van het agentschap inhouden; door onder andere aan te geven of de gewenste activiteiten en resultaten zoals geformuleerd door de beleidsverantwoordelijke(n) uitvoerbaar zijn en wat mogelijk is binnen de voorgestelde budgettaire kaders. De eindverantwoordelijke binnen het agentschap is verantwoordelijk voor een doeltreffende, doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering van de overeengekomen activiteiten. Hij is tevens verantwoordelijk voor de bestendige uitvoering van alle PIOFACH-taken binnen het agentschap. Dit houdt in dat hij in control dient te zijn. De uitvoeringskosten dienen binnen de afgesproken randvoorwaarden, inclusief budgettaire kaders, te blijven. De eindverantwoordelijke binnen het agentschap betreft de beleidsverantwoordelijke tijdig bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering. De beleidsverantwoordelijke(n) kan met behulp van deze informatie besluiten de gevraagde activiteiten al dan niet aan te passen.

Vierde lid

Het vierde lid onderdeel a wijst de continuïteitsverantwoordelijke aan als verantwoordelijk voor de continuïteit. Dit komt tot uiting in het feit dat de continuïteitsverantwoordelijke toezicht houdt op het beleid en op de algemene gang van zaken in het agentschap; zoals dit ook het geval is in de reguliere relatie tussen een secretaris-generaal en zijn (directeuren-)generaal en dat de continuïteitsverantwoordelijke zorg draagt voor kwalitatief goede systemen en het toezicht houden op de budgettaire kaders. Daarnaast toetst de continuïteitsverantwoordelijke jaarlijks de tarieven, de begrotingen, jaarplannen, leenaanvragen en jaarverslagen en stelt hij deze vast.

Met het vierde lid, onderdeel b, wordt bedoeld dat de continuïteitsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de wijze waarop de governance wordt vormgegeven binnen de vereisten van deze regeling en heeft bovendien de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de goede werking van de governance in de praktijk. Deze goede werking is niet alleen afhankelijk van de inrichting maar ook houding en gedrag van alle betrokken partijen.

Het vierde lid, onderdeel c, bepaalt dat de continuïteitsverantwoordelijke de financiering en verslaggeving moet goedkeuren. Onder de financiering vallen ook tarieven voor diensten, producten, de inzet van personeel en middelen. De laatstelijk vastgestelde Handleiding Overheidstarieven kan hierbij als leidraad gebruikt worden. Onverminderd het besluit FEZ van het Rijk zullen voorgenomen bekostigingsafspraken in eerste instantie het product zijn van gesprekken tussen het agentschap en de beleidsverantwoordelijke(n). Echter, de deelbelangen van deze partijen kunnen botsen, wat kan leiden tot een patstelling. In een dergelijk geval kan de continuïteitsverantwoordelijke dienen als escalatiemogelijkheid om het overkoepelend belang te vertegenwoordigen.

Het vierde lid, onderdeel d, bepaalt dat de continuïteitsverantwoordelijke de afspraken over het toebedelen van financiële consequenties van onvoorziene omstandigheden die relevant zijn voor de meerjarige werkafspraken, toetst en goedkeurt. Dit past binnen zijn verantwoordelijkheid voor de continuïteit.

Het vierde lid, onderdeel e, zorgt ervoor dat de continuïteitsverantwoordelijke ook de uiteindelijke financiële gevolgen draagt van de continuïteit van het agentschap. Jaarlijkse tekorten of incidentele tegenvallers komen in eerste instantie ten laste van het eigen vermogen, waarmee het agentschap een prikkel ontvangt om dit waar mogelijk zelf op te lossen en hierover in gesprek te treden met de beleidsverantwoordelijke(n) en continuïteitsverantwoordelijke. Maar wanneer er bijvoorbeeld sprake is van dusdanige structurele tekorten of dusdanige incidentele tegenvallers dat de omvang van het eigen vermogen wordt overschreden, is het aan de continuïteitsverantwoordelijke om de financiële gevolgen op te lossen. Daarmee heeft de continuïteitsverantwoordelijke de prikkel om structurele tekorten of mogelijke incidentele tegenvallers die de continuïteit van het agentschap in gevaar brengen, te voorkomen.

In het vierde lid, onderdeel f, wordt de continuïteitsverantwoordelijke aangewezen om de agentschapsevaluatie, zoals bedoeld in artikel 16 van deze regeling, tijdig op te starten en af te ronden. Het doorlichten van het agentschap sluit natuurlijk aan bij de verantwoordelijkheid voor de continuïteit en



het toezicht op het beleid en op de algemene gang van zaken. Dit laat onverlet dat de betrokkenheid van het agentschap en de beleidsverantwoordelijke(n) cruciaal is voor een gedegen en gedragen evaluatie en dat alle partijen verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het uiteindelijke rapport.

Artikel 7 Meerjarige werkafspraken

De kerngedachte van dit artikel is dat vooraf tussen de beleidsverantwoordelijke(n), de eindverantwoordelijke binnen het agentschap en de continuïteitsverantwoordelijke, afspraken worden gemaakt over de publieke waarden die het agentschap wordt nagestreefd en de daarbij horende randvoorwaarden en spelregels. Deze meerjarige werkafspraken kunnen gezien worden als een voortzetting van het akkoord (in het verleden ook 'convenant' genoemd) dat is ingediend als onderdeel van de aanvraag voor instelling van het agentschap. Gedurende de taakuitvoering vindt op basis van deze afspraken gezamenlijk overleg plaats en waar nodig worden aanpassingen gemaakt. Een belangrijk doel van meerjarige werkafspraken is het creëren van bestuurlijke rust.

Eerste lid

Onderdelen a tot en met c schrijven voor dat er werkafspraken gemaakt moeten worden over de gevraagde activiteiten, over welke bekostigingsmethodiek per activiteit passend is (indien relevant of er wordt voorgenomen om gebruik te maken van de leenfaciliteit en/of een bestemmingsfonds) en over de wijze waarop daarover verantwoording moet worden afgelegd (zowel in de jaarrekening als in management rapportages). De samenhang tussen deze zaken is cruciaal en dit vereist afstemming aan de voorkant.

Voor onderdeel d wordt bedoeld dat het vooraf duidelijk moet zijn hoe, wanneer onvoorziene omstandigheden het onmogelijk maken om de gemaakte afspraken waar te maken, men elkaar tijdig informeert en hoe financiële consequenties dan worden verdeeld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan of onverwachte externe omstandigheden die de kosten opdrijven, ten laste moeten komen van het resultaat van het agentschap en/of zullen leiden tot hogere tarieven.¹⁸ Kort gezegd, men zou elkaar niet moeten verrassen.

Voor het eerste lid, onderdeel e, geldt dat uit het IBO agentschappen bleek dat een deel van het bovengenoemde risico is dat de nut en noodzaak van het op peil houden van een kennisbasis en van innovatie binnen het agentschap onderbelicht blijft. Bij beide zaken lopen per definitie de kosten voor de batens uit en dat vereist een meerjarig perspectief.

Tweede lid

Dit artikel benadrukt de meerjarige aard van de afspraken omdat uit de evaluaties van de voorgaande Regeling agentschappen¹⁹ is gebleken dat de nadruk te vaak ligt op alleen het komende jaar. Het risico hierbij is dat uitdagingen die in de toekomst liggen, bijvoorbeeld omwille van veranderende maatschappelijke vraagstukken, ICT-ontwikkelingen of nieuwe wetgeving, te laat naar boven komen en worden besproken. Het gevolg van dit risico kan zijn: bedreigingen voor de continuïteit van de uitvoering en de organisatie zelf en sterk fluctuerende en onverwachts hoge kosten.

Derde lid

de nadere uitwerking van de meerjarige werkafspraken vormt de basis voor het 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 continuïteitsverantwoordelijke en beleidsverantwoordelijke nodig hebben bij het uitvoeren van hun verantwoordelijkheden. Eventuele afwijkingen op de meerjarige afspraken dienen opgenomen te worden in het jaarplan.

Vierde lid

Het is nadrukkelijk de bedoeling van dit artikel dat er sprake is van een doorlopende governance en niet van het postuleren van éénmalige afspraken. Dit lid geeft hier uiting aan. Het genoemde periodiek overleg is bedoeld als governance structuur voor het gezamenlijk monitoren van de naleving en het beheren van de werkafspraken.

De meerjarige werkafspraken kunnen verder worden uitgewerkt, aangevuld en aangepast. Dat is onderdeel van het beheren van de werkafspraken. De praktijk, het budgettaire beeld en de politieke actualiteit staan immers niet stil. Zo kunnen bijvoorbeeld de precisering van de activiteiten van een

¹⁸ Waarbij wel rekening gehouden dient te worden met artikel 11 zevende lid.

¹⁹ het IBO agentschappen en de Brede evaluatie.



agentschap, het formeel vastleggen van tarieven of de toevoeging van nieuwe diensten of producten gezien worden als een nadere uitwerking en daarmee als onderdeel van het beheren van de werkafspraken. Het is dus mogelijk dat er nadere afspraken zijn die betrekking hebben op een korter tijdsbestek dan bedoeld in het tweede lid, zoals ook het jaarplan bedoeld in het derde lid, zolang deze zijn ingebed in een stelsel van meerjarige werkafspraken. De meerjarige aard van de werkafspraken heeft als doel bestuurlijke rust en het stimuleren van een lange termijn visie, niet het creëren van rigiditeit.

Vijfde lid

Naast de partijen bedoeld in artikel 6 van deze regeling kunnen er ook andere belanghebbenden zijn van wie het nuttig is dat zij betrokken zijn het beheer van de werkafspraken. Enkele niet uitsluitende voorbeelden zijn andere (uitvoerings)organisaties die als ketenpartners invloed hebben op het agentschap; in het geval van ICT-gedreven organisaties kan het zinnig zijn om de CIO-office als kadersteller voor ICT-producten en dienstverlening te betrekken; wanneer de ondersteuning van de continuïteitsverantwoordelijke apart is belegd van FEZ, kan het functioneel zijn om FEZ te betrekken; wanneer de dienstverlening van het agentschap niet gericht is op de rijksoverheid maar maatschappelijke actoren kan het zinvol zijn om bijvoorbeeld middels een gebruikersraad het perspectief van de eindgebruiker op te halen. Of het uitnodigen van aanvullende partijen zinvol is verschilt per agentschap en kan niet voorgeschreven worden. Als kadersteller biedt de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën hier wel expliciet de helpende hand voor het invullen van deze geboden ruimte. Die helpende hand bestaat uit kennisdocumenten zoals de Handreiking Governance, opleidingen aan de Rijksacademie voor Bedrijfsvoering en Economie en desgevraagd advies.

Artikel 8 Bekostiging

Eerste lid

Het agentschap wordt bekostigd door ministeries of derden voor de taakuitvoering. Dit is een wezenlijk verschil met de sturing van de kerndepartementen, waarbij uitgaven niet gedekt hoeven te worden door inkomsten. Dit betekent dat het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten: direct, indirect, vast en variabel.

Agentschappen kunnen hun taakuitvoering in rekening brengen bij de Minister waar het onder ressorteert, bij andere Ministers maar ook bij burgers en bedrijven. In veel gevallen zal de bekostiging ten laste gaan van een (of meerdere) beleidsartikel(en) van de beleidsverantwoordelijke(n) maar het is ook mogelijk dat burgers en bedrijven bijvoorbeeld tarieven voor producten of diensten, een wettelijke heffing of sancties aan een agentschap betalen. Het is van belang om rekening te houden met wet- en regelgeving voor staatssteun en mededinging wanneer bijvoorbeeld tarieven door bedrijven aan agentschappen worden betaald, te meer wanneer deze tarieven deels worden gedempt vanuit de Rijksbegroting.

Tweede lid

Met de genoemde bekostigingsmethodieken wordt het volgende bedoeld:

- a. **Output-bekostiging:** Output-bekostiging houdt in dat er afspraken worden gemaakt tussen de partijen benoemd in artikel 6 van deze regeling, over een tarief per geleverde prestatie (dat kan een product of dienst zijn). De hoogte van de uiteindelijke bekostiging is dan afhankelijk van het daadwerkelijk aantal geleverde prestaties. Deze bekostigingsvorm is dus gebaseerd op de levering van prestaties.
- b. **Input-bekostiging:** Input-bekostiging houdt in dat er afspraken worden gemaakt tussen de partijen benoemd in artikel 6 van deze regeling, over een bijdrage voor de ingezette middelen of arbeidskrachten. Hierbij bestaat een relatie tussen de bekostiging en de ingezette middelen, in plaats van de uiteindelijke realisatie van de diensten of producten. Deze bekostigingsvorm is dus gebaseerd op het leveren van een inspanning.

De regelgeving omtrent agentschappen heeft in het verleden outputbekostiging sterk benadrukt. Dit sluit ook aan bij de achterliggende gedachte van het agentschapsmodel en de instellingsvoorwaarden: dat agentschappen vaak duidelijk afgebakende en homogene producten of diensten leveren die zich makkelijk in kostprijzen laten uitdrukken. Een voorbeeld hiervan is het leveren van telefoons, laptops en andere hardware. In dergelijke gevallen biedt het voeren van kostprijzen goed inzicht in de kostenstructuur en faciliteert dit een relatief zakelijk gesprek over prijs maal kwantiteit. De bekostiging vindt dan plaats op basis van het totaal afgeleverde producten of diensten tegen de afgesproken kostprijs.

De bekostiging moet passen bij de taken van een agentschap en het expliciet toestaan van verschillende vormen van bekostiging is een erkenning hiervan. Wanneer sprake is van agentschappen die heterogene en/of moeilijk af te bakenen producten of diensten leveren, is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. Als output-bekostiging niet dienend is bij de taak van een



agentschap bestaat de mogelijkheid van input-bekostiging. Agentschappen kunnen dan aangestuurd worden op basis van inhoudelijke agentschapspecifieke jaarlijkse afspraken anders dan het afgeleerde aantal diensten of producten. Ter illustratie: dit kan bijvoorbeeld passend zijn in het geval van het beschikbaar stellen van een (calamiteiten)dienst, waarvan mogelijk op voorhand niet gesteld kan worden (en ongedacht) hoe vaak daar aanspraak op gemaakt wordt. Uiteraard kan een kostprijsberekening wel dienen als onderbouwing van de input-bekostiging, maar de input-bekostiging verschilt dan van output bekostiging omdat deze niet plaatsvindt op basis van hoe vaak er aanspraak is gemaakt op de dienst. Omdat het expliciet de bedoeling is dat de bekostiging aansluit bij het type activiteit, is het mogelijk om binnen één agentschap verschillende bekostigingsmethodieken toe te passen afhankelijk van het product of dienst.

Wanneer de nadruk in de bekostiging te sterk ligt op de korte termijn, kan innovatie en de kennisbasis van een agentschap op de achtergrond raken. Innovatie en een goede kennisbasis kunnen echter cruciaal zijn om de publieke waarde (inclusief de doelmatigheid) van de dienstverlening op lange termijn te blijven borgen. Het is dan ook belangrijk om na te denken over de financiering van eventuele innovatie. Het proces van innoveren omvat het geheel van menselijke handelingen gericht op vernieuwing (van producten, diensten, productieprocessen, etc.). Personeelskosten die gerelateerd zijn aan innovatie en het op peil houden van een kennisbasis (bijvoorbeeld kosten voor personeel inzet op research en development, opleiding of deelname aan congressen) en wanneer innovatie leidt tot een nieuw actief welk geactiveerd kan worden, dient dit in de reguliere bekostigingsmethodiek (zoals de kostprijzen) te worden verwerkt. Wanneer afspraken zijn gemaakt met het moederdepartement of derden over geoormerkte gelden voor afgebakende innovatieprojecten, is het mogelijk een bestemmingsfonds te vormen (zie artikel 12, eerste en tweede lid, van deze regeling).

De besluitvorming en de verantwoordelijkheid om de bekostigingsmethodiek te wijzigen ligt bij de eindverantwoordelijke binnen het agentschap, één of meerdere beleidsverantwoordelijke(n) en de continuïteitsverantwoordelijke en worden verwerkt in de meerjarige werkafspraken zoals beschreven in artikel 7 van deze regeling. Uiteraard moet er wel een zodanige koppeling zijn tussen bekostiging en verslaggeving dat (accountants)controle mogelijk is. Voor output-bekostiging betekent dit het aantonen dat prestaties in de verantwoorde aantallen zijn geleverd, dan wel het behalen van vooraf afgesproken mijlpalen op basis van een projectadministratie. Bij input-bekostiging betekent dit dat agentschappen moeten kunnen overleggen dat inzet is geleverd en/of kosten zijn gemaakt. Enkele niet uitsluitende voorbeelden zijn: voor indirecte kosten, het onderbouwen van vaste huurbedragen op basis van contracten en betalingsadministratie; voor directe kosten, de verantwoording van inzet van personeel via een uren- en salarisregistratie. De precieze invulling hangt af van de afspraken die hier vooraf over zijn gemaakt.

Het wijzigen van bekostiging heeft een grote impact op de sturing, uitvoering, interne controle en verantwoording van de organisatie. Gezien de complexiteit van een mogelijke wijziging van bekostiging is het mogelijk voor de beleidsverantwoordelijke, de beleidsverantwoordelijke(n) en het agentschap om, naast FEZ van het eigen departement, ook vrijblijvend advies te vragen aan de directeur-generaal der Rijksbegroting (DGRB) van het Ministerie van Financiën. Voor het uitbrengen van het advies wordt DGRB ondersteund door de directie Begrotingszaken, afdeling Besturing, Bekostiging en Externe verslaggeving (BBE). De adviesaanvraag kan via het e-mailadres algemeenBBE@minfin.nl worden ingediend.

In de vorige regeling was een aparte bepaling over bevoorschotting. Echter, artikel 14 van de Regeling financieel beheer van het Rijk heeft betrekking op voorschotverlening binnen het Rijk en biedt daarmee ook de basis voor de bevoorschotting aan een agentschap. Hierdoor is er geen noodzaak voor een aparte bepaling binnen de Regeling agentschappen 2024. Zoals altijd staat ook bij bevoorschotting van agentschappen doelmatigheid voorop en het parkeren van begrotingsgelden is niet toegestaan. 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 9 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 agentschappen.

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 10 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 11 Eigen vermogen

Zoals is beschreven in het algemene deel van de Toelichting is het aanhouden van een eigen vermogen een afweging tussen enerzijds de sturing op resultaat, het opvangen van risico's en ruimte voor innovatie en anderzijds de borging van het reguliere begrotingsproces.

Onder de vorige regeling, waar het eigen vermogen in alle gevallen was beperkt tot 5 procent van de gemiddelde baten (toen nog: omzet), was er behoefte aan meer ruimte en maatwerk als het gaat om vermogensvorming. Specifiek wanneer een investering moeilijk te relateren valt aan individuele product of dienstverlening en daardoor niet makkelijk op te nemen in de reguliere bekostiging, zoals een transformatie van de organisatie of het opzetten van een innovatieproject, kan een bestemmingsfonds een uitkomst bieden.²⁰ Tegelijk staat vermogensvorming dus wel op gespannen voet met het reguliere begrotingsproces. Daarom is in deze regeling de mogelijkheid geïntroduceerd om een bestemmingsfonds (zoals gedefinieerd in de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving) aan te mogen houden maar wel onder voorwaarden en bij goedkeuring van het Ministerie van Financiën, zodat deze kan toetsen of het belang van de vermogensvorming opweegt tegen de afbreuk aan het reguliere begrotingsproces.

Eerste lid

In de vorige Regeling agentschappen was het eigen vermogen beperkt tot alleen het onverdeelde resultaat en exploitatie reserve. Omdat bleek dat deze one-size-fits-all bepaling in sommige gevallen kan knellen, introduceert de huidige regeling de mogelijkheid tot het aanhouden van bestemmingsfondsen. Om het reguliere begrotingsproces en het budgetrecht te borgen is een wildgroei aan fondsen niet wenselijk. Daarom is het aanhouden van bestemmingsfondsen onderhevig aan voorwaarden en moeten aanvragen goedgekeurd worden door het Ministerie van Financiën.

De openingsbalans is in deze bepaling uitgezonderd omdat de laatstelijk vastgestelde Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften voorschrijven dat een exploitatiereserve de enige vorm van eigen vermogen is dat daarin mag worden opgenomen. Van een onverdeeld resultaat of een eventueel bestemmingsfonds kan in het geval van een openingsbalans geval dus omwille van de Rijksbegrotingsvoorschriften geen sprake zijn.

Tweede lid

Toestemming voor het aanhouden van een bestemmingsfonds wordt door de betrokken ministeries aangevraagd in de Beleidsbrief. Deze bestemmingsfondsen zijn bedoeld voor een vastomlijnd doel dat eindig is in de tijd en die niet op een andere wijze gefinancierd kan worden (zoals bijvoorbeeld met de leenfaciliteit). Het is belangrijk dat vooraf goede afspraken worden gemaakt over vulling en onttrekkingen aan het fonds, het doel, het tijdsplan, de governance en wat te doen bij een eventueel batig saldo na afloop. Voor een dergelijke aanvraag moet er dus overeenstemming zijn tussen de beleidsverantwoordelijke(n), het agentschap en de continuïteitsverantwoordelijke over het nut en noodzaak en de financiering (deze overeenstemming zou dan onderdeel moeten zijn van (het beheren van) de meerjarige werkafspraken). Daarbij moet de financiering voor minimaal de helft afkomstig zijn vanuit andere partijen dan het agentschap zelf en vooraf worden toegezegd door die partijen. Enerzijds moet deze voorwaarde voorkomen dat er een prikkel ontstaat van "resultaat zoekt bestemming" waarbij een fonds wordt opgezet specifiek om het afkomen van een geanticipeerd surplus eigen vermogen te vermijden. Anderzijds gaat deze voorwaarde uit van de financiële prikkel van beleidsverantwoordelijke(n) om toe te zien op een zo doelmatig mogelijke financiering.

De precieze voorwaarden, de procedure en de te hanteren formats zijn opgenomen in de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften zoals ook het geval is voor de leenfaciliteit (als bijlage bij voorschriften over de beleidsbrief). Hierdoor zijn alle regels omtrent het verslaggevingsstelsel (die afwijken van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving) in één set aan regelgeving vindbaar, de Regeling agentschappen 2024 wordt leesbaarder het stelsel voor verslaggeving door agentschappen wordt onderhoudsvriendelijker.

Derde lid

De grondslag voor het berekenen van de gemiddelde baten over de laatste drie jaar vormen de bekostiging van het betrokken ministerie, overige ministeries en derden.

²⁰ Conform de de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving is een bestemmingsfonds een deel van het eigen vermogen met een beperkte bestedingsvrijheid. Bij een bestemmingsfonds is de beperking opgelegd door derden. In de context van een agentschap vallen beleidsverantwoordelijke(n) en continuïteitsverantwoordelijke onder derden. Zie voor de verslaggeving: richtlijn 640 van de Richtlijnen voor Jaarverslaggeving.



Vijfde lid

Het toestaan van bestemmingsfondsen is één onderdeel van de verruiming die deze regeling introduceert omtrent vermogensvorming. Het tweede onderdeel is dat, wanneer het een agentschap is toegestaan een bestemmingsfonds op te nemen onder het eigen vermogen, deze post niet mee telt voor de minimum en maximumomvang van het eigen vermogen. Hierdoor hebben agentschappen de prikkel en mogelijkheid om deze middelen aan te wenden voor het beoogde doel en niet aan te houden als algemene buffer.

Zesde lid

Indien het onverdeelde resultaat leidt tot een negatief eigen vermogen dan dient dit na het vaststellen van de jaarverantwoording middels een directe vermogensstorting te worden aangevuld tot € 0,-. Een positief onverdeeld resultaat wordt ten gunste gebracht van de exploitatiereserve en als dit na het vaststellen van de jaarverantwoording leidt tot een eigen vermogen hoger dan 5% van de gemiddelde baten (indien van toepassing worden hier bestemmingsfondsen niet bij meegeteld) moet dit worden afgeroomd. Uiterlijk bij de eerste suppletoire begroting dient het surplus (of tekort) aan eigen vermogen te zijn uitgekeerd aan (of aangevuld door) de continuïteitsverantwoordelijke.

Zevende lid

Het is de continuïteitsverantwoordelijke niet toegestaan om gedurende het jaar het surplus of tekort aan eigen vermogen te reduceren. Ook tariefswijzigingen met dit doel zijn niet toegestaan wanneer deze met terugwerkende kracht (gedurende het verantwoordingsjaar, de periode tot vaststelling van de jaarrekening) worden doorgevoerd aangaande diensten of producten die al reeds zijn gefactureerd dan wel bekostigd. Met dergelijke financiële transacties zou de continuïteitsverantwoordelijke onder andere eenzijdig de kosten van het aanvullen van een dreigend negatief eigen vermogen bij een (of meerdere) beleidsverantwoordelijke kunnen neerleggen voordat een eventueel negatief eigen vermogen daadwerkelijk is vastgesteld. Dergelijke financiële transacties zouden bovendien de signaalfunctie van het eigen vermogen doorkruisen. Een vastgesteld surplus of tekort maakt voor alle betrokkenen, controleurs alsook de Staten-Generaal de financiële prestaties en de kwaliteit van de gemaakte afspraken zichtbaar.

Er mag wel gedurende het jaar middels tariefswijzigingen worden ingespeeld op kostenfluctuaties met betrekking tot nog niet opgeleverde producten en diensten. Dit is overeenkomstig de bepalingen omtrent de financiële gevolgen van onvoorziene omstandigheden in artikel 7, eerste lid, onderdeel d en artikel 6, vierde lid, onderdeel c van deze regeling. Het signaleren van onvoorziene omstandigheden, het inschatten van de financiële gevolgen daarvan en het daarop inspelen wanneer nodig is een teken dat het agentschap in control is en de governance goed werkt.

Artikel 12 Leenfaciliteit ten behoeve van bedrijfsvoering en ICT

Eerste lid

In dit lid wordt bepaald dat het verstrekken van leningen beperkt blijft tot leningen voor investeringen in vaste activa, die benodigd zijn voor het uitvoeren van de wettelijke of publieke taak door het agentschap. De leenfaciliteit stimuleert dat investeringsbeslissingen meer worden gebaseerd op (bedrijfs)economische gronden dan op de toevallige beschikbaarheid van kasgelden bij ministeries. De Toelichting van dit artikel sluit zo veel mogelijk aan bij de memorie van toelichting bij Comptabiliteitswet 2016 artikel 5.5, tweede lid. De beperking is gelegen in de activa die met een schatkistlening mogen worden gefinancierd. Alleen financiering van vaste (immateriële en materiële) activa is toegestaan. Niet toegestaan is de financiering van bijvoorbeeld vlottende activa. Het verschil tussen vaste en vlottende activa zit in de duur van het beoogde vermogensbeslag van de activa; bij een beoogd vermogensbeslag langer dan een jaar is sprake van vaste activa. Vaste activa worden meerjarig geactiveerd op de balans en er wordt op die activa afgeschreven. Voor eventuele tijdelijke liquiditeitsproblemen kan een beroep gedaan worden op de rekening-courantfaciliteit. Het beleid van de Minister van Financiën is om in beginsel alleen leningen te verstrekken voor de bedrijfsvoering en de ondersteuning van het primaire proces van het agentschap (in een aantal gevallen is het primaire proces van een agentschap het voorzien in *rijksbrede* bedrijfsvoering, zoals bij Shared Service Organisaties). In de praktijk bestaat het belangrijkste deel van investeringen ter ondersteuning van het primaire proces uit ICT-investeringen. Een praktisch voorbeeld zijn ICT systemen bij Dienst Uitvoering Onderwijs ten behoeve van uitbetaling en administratie van studiefinanciering.

Indien investeringen moeten worden verricht voor beleid waarvoor een vakminister verantwoordelijk is, maar niet voor de bedrijfsvoering en/of de ondersteuning van het primaire proces van het agentschap, dan zal primair de Minister moeten voorzien in de noodzakelijke budgettaire middelen. Dit betekent voorzien in financiering ten laste komt van zijn begroting.



Het gebruik van de leenfaciliteit, inclusief de redenen waarom de leenfaciliteit is aangesproken, moet transparant zijn en daartoe vermeld worden in de begroting en verantwoording om het budgetrecht van de Staten-Generaal te borgen. In de laatstelijk vastgestelde Rijksbegrotingsvoorschriften wordt dit nader uitgewerkt.

Derde lid

Voor agentschappen geldt het renteregime zoals vastgelegd in de Regeling schatkistbankieren RWT's en andere rechtspersonen. Aanvullende voorwaarden zijn in deze regeling opgenomen.

Vijfde lid

De leenplafonds worden door de betrokken ministeries aangevraagd in de Beleidsbrief. De precieze voorwaarden, de procedure en de te hanteren formats zijn opgenomen in de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften zoals ook het geval is voor aanvragen van bestemmingsfondsen (als bijlage bij voorschriften over de beleidsbrieven).

Artikel 13 Procedure en voorwaarden van de lening

Wanneer een leenplafond is goedgekeurd wordt deze toegekend door de Rijkshoofdboekhouding die de leenfaciliteit voor agentschappen beheert en administreert. De Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën publiceert de van toepassing zijnde afsluitprovisies, minimumbedragen en boetes bij vervoegd aflossen in een aanschrijving. Afsluitprovisies, minimumbedragen, de hoogte voor boetes voor vervoegd aflossen en aanverwante zaken worden gepubliceerd via de website van het Agentschap van de Generale Thesaurie.²¹

Artikel 14 Uitgangspunten administratie en verslaggeving

Door in deze regeling zo veel mogelijk aan te sluiten bij het stramien voor verslaggeving van Titel 9 van Boek 2 BW, waar de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften geen specifieke duiding bevat, maken de agentschappen gebruik van een volledig uitgewerkt en algemeen bekend en aanvaard verslaggevingsstelsel 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 over 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. De uitgezonderde artikelen 382, 383 en 383a tot en met 383e van Boek 2 BW over de bestuurders en commissarissen van vennootschappen, stichtingen en verenigingen zijn in het geheel niet van toepassing op agentschappen. Bepaalde onderdelen in artikelen 361 tot en met 390 van Titel 9 Boek 2 BW zullen van rechtswege niet gelden voor agentschappen, deze hoeven ook niet te worden toegepast, zonder expliciete toelichting. Deze onderdelen zijn dan niet allemaal expliciet uitgesloten om de link met Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving overzichtelijk te houden.

De Comptabiliteitswet 2016 en onderliggende regelgeving bepalen verslaggevingsregels voor agentschappen die afwijken van Titel 9 van Boek 2 BW. Anders gezegd, de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, zoals deze regeling en de laatstelijk vastgestelde Rijksbegrotingsvoorschriften, gaan voor wat betreft agentschappen boven Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving.

In de voorgaande Regeling agentschappen waren een aantal afwijkende verslaggevingsregels in de regeling zelf bepaald. Twee bepalingen zijn geschrapt zodat de Regeling agentschappen 2024 beter aansluit op Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Ten eerste de bepaling met een afwijkende wijze van omzetverantwoording (voorheen artikel 27 vierde lid onder c). Ten tweede de bepaling dat alle bijdragen anders dan product- en dienst-gerelateerde (output) bekostiging beschouwd moet worden als een directe vermogensmutatie (voorheen artikel 25 eerste lid). Hierdoor kan worden aangesloten bij de definitie van baten conform Richtlijn 640 zoals gehanteerd wordt bij zelfstandige bestuursorganen, en kan ook input-bekostiging (zie artikel 8 tweede lid onder b) hieronder worden geschaard. De overgebleven bepalingen²² zijn verplaatst naar de voorschriften en modellen in de Rijksbegrotingsvoorschriften zodat alle afwijkende bepalingen in één set aan regelgeving te vinden zijn, de Regeling agentschappen 2024 leesbaarder wordt en zodat het stelsel voor verslaggeving door agentschappen onderhoudsvriendelijker wordt. Bepalingen die zowel van toepassing zijn op de jaarrekening alsook op de agentschapsparagraaf in het departementale jaarverslag, zijn verplaatst

²¹ <https://www.dsta.nl/schatkistbankieren/klanten/agentschappen>

²² Specifiek het voormalig artikelen 20 *Publicitair jaarverslag* en 23 *Uitgangspunten openningsbalans* in het geheel en de leden 1 (derden), 2 (materiële en immateriële vaste activa), 3 (financiële vaste activa), 5 (lang lopend vreemd vermogen), 7 (vorderingen op en schulden aan betrokken ministeries) en 8 (activering van panden door Rijksvastgoedbedrijf) en de afschrijvingstermijnen uit het voormalig artikel 27 *Nadere bepalingen voor de verslaggeving*.



naar de 'voorschriften' in de Rijksbegrotingsvoorschriften, bepalingen die specifiek van toepassing zijn op de agentschapsparagraaf in het departementale jaarverslag zijn terug te vinden in het daarvoor opgestelde model.

Artikel 15 Procedure openingsbalans

De openingsbalans geeft inzicht in de bezittingen en schulden die in economisch beheer aan het agentschap worden overgedragen. Eigen vermogen wordt in beginsel niet meegegeven. 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.

Eerste lid

De indicatieve openingsbalans 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 laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Tweede en vierde lid

Bij de vaststelling van de definitieve openingsbalans 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 openingsbalans 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 het departementale jaarverslag van het voorafgaande jaar is voorzien van een goedkeurende verklaring. Om deze reden mag de openingsbalans alleen worden opgenomen indien er een controleverklaring is afgegeven over de openingsbalans door de Auditdienst Rijk.

Artikel 16 Agentschapsevaluatie

Om aan te sluiten bij het evaluatiestelsel is de term "agentschapsdoorlichting" uit vorige regelingen vervangen door "agentschapsevaluatie".

Eerste lid

Met de agentschapsevaluaties wordt op structurele wijze aandacht besteed aan het functioneren van agentschappen. Hierbij wordt minimaal gekeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid maar het wordt sterk aangemoedigd om ook oog te hebben voor andere onderdelen van publieke waarde. Zoals in het algemene deel van de Toelichting wordt beschreven, kan deze regeling niet de publieke waarde per agentschap operationaliseren. Bij elementen van publieke waarde (anders dan doelmatigheid) kan gedacht worden aan: of de taakuitvoering van het agentschap gewaardeerd wordt door betrokken maatschappelijke partijen, wat de maatschappelijke effecten zijn van de taakuitvoering, of de taakuitvoering als legitiem wordt ervaren door stakeholders en of er binnen de taakuitvoering voldoende oog is voor maatwerk.

De inhoudelijke kwaliteit van de evaluatie is afhankelijk van input van op zijn minst het agentschap, de beleidsverantwoordelijke(n) en de continuïteitsverantwoordelijke. De uitvoering van de evaluatie kan in eigen beheer (door de continuïteitsverantwoordelijke zelf, door de betrokken partijen tezamen) gedaan worden of uitbesteed worden aan (onderzoeks)directies binnen het moederdepartement en private of (semi-)publieke partijen.

Tweede lid

Omwille van een coherent evaluatiestelsel moet de agentschapsevaluatie worden opgenomen op de Strategische Evaluatie Agenda, conform artikel 10 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022, en aansluiten bij de in die regeling omschreven kwaliteitseisen. De onafhankelijkheid van het onderzoek zoals bedoeld in artikel 3 onderdeel h, kan conform de memorie van toelichting op dat artikel, geborgd worden ook wanneer het onderzoek in eigen beheer wordt uitgevoerd en ook wanneer input van het agentschap, beleidsverantwoordelijke(n) en de continuïteitsverantwoordelijke



wordt opgehaald. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting van artikel 3 onderdeel h van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.

Derde lid

De Minister onder wie het agentschap ressorteert is verantwoordelijk voor het openbaar maken van het evaluatierapport. Dit kan op de website van het ministerie gebeuren en desgevraagd door het rapport te versturen aan de Staten-Generaal.

Vierde lid

De evaluatie van een agentschap zal zoveel mogelijk aansluiten op natuurlijke momenten, zoals bij een taakuitbreiding van een agentschap, bij fusie of bij stevige budgettaire problematiek. Om de evaluatielast te verlagen mag de agentschapsevaluatie opgenomen worden in een periodieke rapportage over een beleidsthema waarbij het agentschap een belangrijke rol speelt in de uitvoering, bij een zbo-evaluatie wanneer sprake is van een agentschap met zbo-bestuur (zoals de Nederlandse Emissieautoriteit, het agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen en de Dienst van de Huurcommissie) of bij een ander periodiek evaluatieonderzoek wanneer deze maximaal twee jaar na de maximale opleverdatum de agentschapsevaluatie zou geschieden. Het opnemen van de agentschapsevaluatie in een periodieke rapportage wordt bovendien aangemoedigd om zo veel mogelijk beleid en uitvoering integraal te evalueren.

Artikel 17 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.

Artikel 18 Grondslag verleende afwijkingen

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.

Artikel 20 Inwerkingtreding

De regeling wordt op 1 oktober 2024 gepubliceerd maar wordt pas van kracht op 1 januari 2025. Dit is zodat agentschappen en ministeries de tijd hebben om kennis te nemen van de regeling en hun administratie en processen tijdig aan te passen.

Het tweede lid bepaalt dat de bepalingen uit de voorgaande Regeling agentschappen van toepassing blijven op de begrotingen, bijbehorende suppletoire begrotingen, jaarverslagen en rapporten, voor zover die begrotingen vóór de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen 2024 (1 januari 2025) zijn ingediend. Hiermee wordt specifiek beoogd om de begrotingsstukken en verantwoordingsstukken qua presentatie en inrichting volgens hetzelfde recht te laten opstellen.

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*



BIJLAGE: WAS-WORDT TABEL

Voor de herleidbaarheid van wijzigingen ten opzichte van de vorige regeling is onderstaande was-wordt tabel opgenomen die de actie per artikel kort weergeeft. Wanneer er vermeld wordt dat een artikel is verwijderd, is dat soms omdat de strekking van die bepalingen (inmiddels) al blijkt uit andere regelgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor voormalige artikelen 15, 30 en 31. Artikelen met betrekking tot verplichtingen-kasagentschap zijn vervallen zoals is vermeld bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1. Andere artikelen zijn aangepast, samengevoegd of verplaatst naar de Rijksbegrotingsvoor-schriften en waar relevant is nader beschreven bij artikelsgewijze toelichting.

Regeling uit 2017		actie	Huidige regeling	
	§ 1. Algemene bepalingen		Definities & toepassingsbereik	
1	Begrippen	Update (nieuw artikel 1)	1	Begrippen
	§ 2. Instellen en opheffen agentschap		2	Aanvraag
2	Aankondiging	Samengevoegd tot 1 artikel (nieuw artikel 2)	3	Beoordeling aanvraag
3	Voorwaarde voor aanvraag		4	Instelling
4	Instellingsvoorwaarden	Samengevoegd tot 1 artikel (nieuw artikel 3)	5	Opheffing van een agentschap
5	Aanvullende instellingsvoorwaarde baten-lastenagentschap		Verantwoordelijkheidsverdeling werkprogramma	
6	Instelling	Behouden	6	Governance
7	Doorlichtingen	Update (nieuw artikel 16)	7	Meerjarige werkafspraken
8	Opheffing van een agentschap	Update (nieuw artikel 5)	Bekostiging & financiering	
	§ 3. Resultaatgericht sturingsmodel	Samengevoegd tot 2 artikelen (nieuwe artikelen 6 en 7)	8	Bekostiging
9	Sturingsmodel		9	Rekening-courant en deposito
10	Verantwoordelijkheden van de eigenaar		10	Depositoprocedure en – voorwaarde
11	Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever		11	Eigen vermogen
12	Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer		12	Leenfaciliteit ten behoeve van bedrijfsvoering en ICT
13	Jaarplan		13	Procedure en voorwaarde van de leenfaciliteit
	§ 4. Financiering en bekostiging		Verantwoording	
14	Bekostiging	Update (nieuw artikel 8)	14	Uitgangspunten administratie en verslaggeving
15	Bevoorschotting	Wordt mee genomen in herziening Regeling Financieel Beheer	15	Procedure openingsbalans
16	Rekening-courant en deposito	Update (nieuw artikel 10)		
17	Depositoprocedure en -voorwaarden	Update (nieuw artikel 11)	Evaluatie	
	§ 5. Algemene bepalingen administratie en verslaggeving		16	Agentschapsevaluatie
18	Uitgangspunten administratie en verslaggeving	Deels verwijderd, deels opgegaan in nieuw artikel 14	Overig	
19	Procedure openings(saldi)balans	Behouden (nieuw artikel 16)	17	Afwijking
20	Publicitair jaarverslag	Naar RBV	18	Grondslag voor verleende afwijkingen



Regeling uit 2017		actie	Huidige regeling	
	§ 6. Specifieke bepalingen verplichtingen-kasagentschappen		19	Intrekking
21	Vereisten openings-saldibalans	Verwijderd	20	Inwerkingtreding
22	Kasreserve	Verwijderd	21	Citeertitel
	§ 7. Specifieke bepalingen baten-lastenagentschappen			
23	Uitgangspunten openingsbalans	Naar RBV		
24	Rentecompensatie bij openingsbalans	Naar RBV		
25	Mutaties in het eigen vermogen	Update (nieuw artikel 11)		
26	Uitgangspunten administratie en verslaggeving	Update (nieuw artikel 14)		
27	Nadere bepalingen voor de verslaggeving	Grotendeels naar RBV en samengevoegd met artikel 26 (nieuwe artikelen 14 en 11)		
28	Leenfaciliteit en leenplafonds	Update		
29	Leenprocedure en -voorwaarden	Behouden		
	§ 8. Toezicht en systeemverantwoordelijkheid			
30	Toezicht	Verwijderd		
31	Systeemverantwoordelijkheid	Verwijderd		
	§ 9. Overgangs- en slotbepalingen			
32	Overgangsbepaling	Verwijderd		
33	Afwijking	Behouden (nieuw artikel 17)		
34	Inwerkingtreding	Update (nieuw artikel 20)		
35	Citeertitel	Update (nieuw artikel 21)		