

20. Samenvatting van het heroverwegingsrapport «verder bouwen aan beheer»

Het beheer bij de rijksoverheid is volop in ontwikkeling. Op de fundamenteën die sinds 1985 met de operatie comptabel bestel zijn gelegd, wordt in dit rapport verder gebouwd. Het gaat daarbij om het formuleren van praktisch toepasbare oplossingen voor bestaande knelpunten ter bevordering van doelmatig beheer, zonder dat hierdoor de beheersing van de rijksbegroting wordt aangetast. Op basis van een meer resultaatgerichte visie op sturing worden voorstellen gedaan voor herijking van financiële en personele beheersregels, voor stroomlijning van het begrotingsproces en wordt een nieuwe comptabele organisatievorm geïntroduceerd: het agentschap.

Heroverweging van beheersregels

Het Regeerakkoord 1989 geeft de reorganisatie van de rijksdienst een nieuwe impuls. «Inzet daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering wordt opgedragen aan de andere overheden, dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten. «Ook de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft expliciet aandacht gevraagd voor het beheersregime in de rijksdienst. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in augustus 1990 besloten tot een heroverwegingsonderzoek dat beoogt de discussie over de wenselijkheid van de differentiatie van de beheersregels in de rijksdienst – in het bijzonder de financiële beheersregels – op korte termijn en in breed verband tot praktisch toepasbare conclusies te doen leiden. Inzet daarbij is het versterken van een doelmatige bedrijfsvoering bij de rijksoverheid.

Het beheersregime

De werkgroep heeft ten behoeve van haar taakopdracht geïnventariseerd welke knelpunten in het beheersregime de verschillende onderdelen van de rijksdienst ervaren. Hierbij is rekening gehouden met het vaak uiteenlopende karakter van overheidsuitgaven en overheidsdiensten. De knelpunten blijken zich hoofdzakelijk voor te doen op een vijftal gebieden. Ten eerste worden de beleidsvrijheden met betrekking tot de personeel- en materieelbudgetten te beperkt gevonden. De begrotingstechnische scheiding tussen beide budgetten belemmert het voeren van een doelmatig beheer. Van centrale sturing van middelen zou overgegaan moeten worden op sturing van prestaties, met meer decentrale verantwoordelijkheid voor de apparaatsinzet. Ook bestaat de behoefte aan meer flexibiliteit in het arbeidsvoorwaardenbeleid en bij de inzet van huisvestingsbudgetten. Ten tweede worden de budgettaire jaargrenzen als knellend ervaren. Zowel het feit dat budgetten niet zonder meer mogen worden overgeheveld naar volgende begrotingsjaren als het ontbreken van voldoende reserveringsfaciliteiten staan in bepaalde gevallen doelmatig werken in de weg. Ten derde bestaan er onvoldoende prikkels voor efficiënt werken. Dit geldt zowel voor het genereren van extra ontvangsten als voor het creëren van efficiencywinst. Ten vierde knelt soms het verplichtingen-kasstelsel en het ontbreken van leningsbevoegdheid, met name voor investeringsuitgaven.

Ten vijfde wordt het slagvaardig opereren belemmerd door de veelheid van overleg dat nodig blijkt te zijn gedurende het begrotingsproces en door de activiteiten van opeenvolgende controle instanties.

Voor een zinvolle beoordeling van deze op micro-niveau ervaren knelpunten, is het goed deze te bezien in het licht van een algemeen macro-perspectief. Omdat het budgetmechanisme – in tegenstelling tot het marktmechanisme – geen zelfregulerend element bevat, worden de budgettaire afwegingen binnen de overheid gereguleerd door middel van de begrotingscyclus. Uitgangspunten hierbij zijn onder meer de universaliteit van de begroting, de verantwoordelijkheid van ministers voor de begroting en voor het beheer, het autorisatierecht van de Staten-Generaal, zoveel mogelijk integrale prioriteitenstelling en een beperkt aantal afwegingsmomenten in het begrotingsproces. Daarnaast bestaan beleidsinhoudelijke kabinetsdoelstellingen ten aanzien van het financiële, personele, en sociaal-economische beleid. Dit zijn de beleidsinhoudelijke kaders waarbinnen het begrotingsproces zich moet voltrekken.

Tussen procedurele randvoorwaarden en beleidsinhoudelijke doelstellingen enerzijds en doelmatig financieel beheer bij onderdelen van de rijksdienst anderzijds kan een spanning bestaan. Bij het vinden van oplossingen gaat het om de verwezenlijking van de gerechtvaardigde verlangens uit «micro»-oogpunt, zonder dat er een onevenredige aantasting plaats mag vinden van de «macro»-doelen. Dat betekent dat de speelruimte veelal klein zal zijn.

Een visie op beheer

De aandacht voor het beheer is in de loop van de jaren tachtig toegenomen. Hierdoor, en door de budgettaire situatie welke leidde tot strengere budgetdisciplineregels, is de kritiek gegroeid op bestaande beheersregels.

De basis voor het huidige financiële beheer is gelegd in de tweede helft van de jaren tachtig door de operatie comptabel bestel. Het verbeteren van de administratieve organisatie, één van de doelstellingen van de operatie, is een belangrijke voorwaarde voor een ordelijk financieel beheer en een efficiënte controle daarop. Bij veel departementen heeft bezinning op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden geleid tot de conclusie dat het wenselijk is beleid en beheer meer in één hand te leggen. In de praktijk betekent dit mandatering en delegatie van bevoegdheden op financieel terrein. Hoewel decentralisatie van de financiële functie op zichzelf geen doel is van de operatie comptabel bestel, heeft de operatie zodoende een impuls gegeven tot een verandering in toedeling van verantwoordelijkheden.

Geleidelijk heeft zich een meer resultaatgerichte visie op de besturing van organisaties ontwikkeld. Kerngedachte is dat door het delegeren van bepaalde verantwoordelijkheden voor de apparaatsinzet aan de beleids- onderdelen en door het creëren van prikkels in het beheersregime, de taakuitvoering doelmatiger kan geschieden. Door een nauwe betrokkenheid van centrale en politieke instanties bij de beleids- en begrotingsvoorbereiding en een gedegen verantwoording achteraf, kunnen beleids- onderdelen meer bevoegdheden krijgen tijdens de uitvoering van de begroting. Dit bevordert de doelmatigheid van de apparaatsinzet en de resultaatverantwoordelijkheid van de beleidsdirecties.

Verantwoording dragen betekent ook aanspreekbaar zijn. Dit betekent dat er sancties, in positieve en negatieve zin, kunnen worden verbonden aan het al dan niet behalen van de prestaties. Zo mogelijk moeten in het

management prikkels worden toegepast die doelmatig beheer stimuleren. Bijsturing door centrale organen zal binnen organisaties met gemeenschappelijke doelstellingen echter onvermijdelijk blijven. Wanneer daartoe aanleiding bestaat, blijven ingrepen in de beleidsuitvoering daarom mogelijk.

Resultaatgericht management betekent (nog) niet dat de beoogde prestaties of activiteiten koste wat kost gehaald moeten worden. Als bepaalde prestaties of activiteiten duurder blijken te zijn dan aanvankelijk is gedacht, zal de tering naar de nering gezet moeten worden. In veel gevallen zullen indicatoren een aanvullend karakter hebben. Bij de onderbouwing van de begrotingsvoorstellen en de verantwoording over de bedrijfsvoering vormen zij in ieder geval een onmisbaar aanvullend beheersingsinstrument.

Enkele kenmerken van het meer resultaatgerichte besturingsmodel zijn:

- *meer integraal management*: beleid en beheer liggen in één hand. De manager van een dienstonderdeel is verantwoordelijk voor de inzet van middelen om het beleid uit te voeren, en zal daarop ook worden aangesproken.
- *centrale sturing op hoofdlijnen*: op centraal niveau worden de randvoorwaarden gecreëerd waarbinnen delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden in de uitvoeringsfase worden mogelijk gemaakt.
- *afspraken over de produkten en de budgettaire randvoorwaarden*: tijdens de beleids- en begrotingsvoorbereiding maakt de centrale leiding duidelijke afspraken met de dienstonderdelen over de produktie, over de daarvoor beschikbare middelen alsmede over positieve en negatieve sancties die verbonden zijn aan het al dan niet behalen van de prestaties.
- *systematische verantwoording aan de dienstleiding*: de dienstonderdelen leggen periodiek tijdens de uitvoering en door het uitbrengen van de rekening achteraf aan de dienstleiding verantwoording af.
- *periodieke doorlichting*: ieder organisatie-onderdeel wordt periodiek onderworpen aan een onderzoek naar de actualiteit van de taken en naar de kwaliteit van de taakvervulling.

De mate waarin er sprake kan zijn van toepassing van een meer resultaatgericht besturingsmodel, is mede afhankelijk van de kenmerken van de betrokken organisatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen blauwdruk bestaat voor het maken van deze keuze; daarvoor zijn er te veel factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke afweging die de organisatorische status bepaalt.

Een meer resultaatgerichte wijze van werken heeft gevolgen voor de taken van centrale instanties en beleidsdirecties. Binnen departementen zullen de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de directie Personeelszaken sturen op hoofdlijnen. De beleidsdirecties zullen een meer integraal management voeren. Van belang blijft in de toekomst, ook nu meer departementen over een goedkeurende accountantsverklaring beschikken, dat er binnen een departement een dienst is, in casu de Departementale Accountantsdienst (DAD), die een beoordelende en adviserende functie vervult ten aanzien van administratieve processen en het financiële beheer. Naarmate dienstonderdelen er inderdaad in slagen het vooraf afgesproken beleid uit te voeren en binnen de begroting te blijven, kan de aandacht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van het ministerie van Financiën geleidelijk verder verschuiven van de begrotingsuitvoering naar de beleids- en begrotingsvoorbereiding en de verantwoording.

Wanneer de rijksdienst meer op de aldus beschreven wijze opereert, vergemakkelijkt dit de werkwijze van de Algemene Rekenkamer. Een betere administratieve organisatie en departementale accountantscontrole zorgen ervoor dat de Algemene Rekenkamer zich bij het rechtmatigheidsonderzoek meer kan beperken tot reviews. Ook voor de Staten-Generaal kan meer resultaatgericht management op de departementen positieve gevolgen hebben. Meer dan tot op heden zullen de Staten-Generaal door een sterkere nadruk op de resultaten van het beleid inzicht krijgen in de produkten en diensten die met de aangewende collectieve middelen worden voortgebracht.

Ontwikkelingen als beschreven in Nederland doen zich ook elders voor. Flexibilisering van het beheersregime in ruil voor betere verantwoordingsinformatie en efficiency-taakstellingen worden in diverse landen toegepast. In het Verenigd Koninkrijk is een speciale comptabele organisatievorm ontwikkeld, agency genaamd, een meer zelfstandig functionerend organisatie-type binnen de rijksoverheid. In Nederland is tot heden de bovendepartementale regelgeving nog niet wezenlijk aangepast om meer resultaatgericht management mogelijk te maken.

Herijking van beheersregels

Gezocht moet worden naar oplossingen die doelmatig financieel en personeel beheer bevorderen zonder de macro-doelstellingen inzake het financiële, personele en sociaal-economische beleid buiten bereik te plaatsen.

Voor de personele en materiële uitgaven wordt aanbevolen het management in de rijksdienst meer integraal verantwoordelijk te maken voor de bedrijfsvoering. In verband hiermee dient de sturing en beheersing gericht te zijn op het integrale apparaatsbudget; dit laat de mogelijkheden tot het voeren van een beleid dat is gericht op reductie van het personeelsvolume, onverlet. Om te voorkomen dat de programma-uitgaven worden aangesproken ten gunste van het apparaatsbudget, en daarmee mogelijk voor personeelsuitbreidingen respectievelijk het voorkomen van personeelsinkrimpingen worden gebruikt, is een duidelijk onderscheid tussen apparaats- en programma-uitgaven noodzakelijk. Vanuit de optiek van een doelmatig beheer valt er verder veel voor te zeggen als de begrotingstechnische scheiding tussen personele en materiële uitgaven zou vervallen. Het verdient aanbeveling dat het kabinet hierover in overleg treedt met de Staten-Generaal. Indien daartoe wordt besloten, is wijziging van de Comptabiliteitswet noodzakelijk.

Voorts is het op personeelsgebied wenselijk dat periodiek de integrale topformaties van departementen worden vastgesteld, waarmee tijdens de uitvoering flexibel omgegaan kan worden. Daarnaast verdient het aanbeveling uitwerking te geven aan de mogelijkheid van toepassing van verschillende functiewaarderingsystemen binnen de rijksdienst, alsmede op specifieke situaties toegesneden vormen van functiewaardering te introduceren. Deze moeten dan wel gepresenteerd worden in schalen van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren en deze moeten grosso modo overeenstemmen met de uitkomsten van het Rijksfunctiewaarderingsstelsel. De ervaringen met de sinds kort bestaande mogelijkheid van differentiatie van arbeidsvoorwaarden en van de sinds enkele jaren bestaande mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie moeten worden afgewacht voor er tot eventuele verdere differentiatie wordt overgegaan. Aan de mogelijkheden van beloningsdifferentiatie kan meer bekendheid gegeven worden.

Om de eindejaarsproblematiek op te lossen verdient het aanbeveling spiegelbeeldige mutaties tussen opeenvolgende jaren met een marge van per saldo 0,25% van het departementale begrotingstotaal toe te staan zonder dat in de afzonderlijke jaren de compensatievraag aan de orde is. In deze situatie mag dus over de jaren heen worden gecompenseerd, onder voorbehoud van autorisatie door de Staten-Generaal. De budgetdisciplineregels moeten hiervoor worden aangepast.

Speciaal voor investeringen in kapitaalgoederen wordt aanbevolen een reserveringsmogelijkheid te creëren door toe te staan dat in de begrotingsvoorbereiding een verlaging in het eerstvolgende begrotingsjaar en/of van nabije meerjarencijfers wordt gecombineerd met een in totaliteit evengrote verhoging van de budgetten in verderaf gelegen jaren, waarbij sprake is van compensatie over de jaren heen. Ook dit vergt aanpassing van de budgetdisciplineregels.

Een belangrijk instrument bij het verwerven van middelen en het genereren van efficiencywinsten, kan zijn dat de kosten die overheidsdiensten maken, worden doorberekend aan de (eventuele) afnemers van de goederen en/of diensten. Het verdient aanbeveling meer bewust om te gaan met de mogelijkheid van toepassing van kostendoorberekening. Per geval moeten overigens extra ontvangsten worden afgewogen tegen bijkomende transactie- en bureaucratiekosten van kostendoorberekening.

Voor de werkgroep vormt het verplichtingen-kasstelsel thans een gegeven. Dat neemt niet weg dat het de moeite waard is om na te gaan of het in speciale gevallen mogelijk en wenselijk kan zijn binnen de rijksdienst af te wijken van het verplichtingen-kasstelsel zonder dat de macro-doelstellingen daaronder lijden. Bij de uitwerking van de agent-schappen wordt hierop ingegaan.

Ten aanzien van de leningsbevoegdheid beveelt de werkgroep aan de bepaling in de Comptabiliteitswet, volgens welke alleen de minister van Financiën de bevoegdheid heeft leningen af te sluiten, te handhaven en in het verlengde daarvan af te spreken dat debudgetteringsachtige constructies zoveel mogelijk achterwege zullen blijven. De eventuele voordelen van een decentrale leningsbevoegdheid voor de bedrijfsvoering wegen niet op tegen de nadelen voor de allocatie en normering.

Stroomlijning van het begrotingsproces

Het is belangrijk dat de procedurele last van het begrotingsoverleg beperkt blijft. Op basis van een versterkte beleids- en begrotingsvoorbereiding en verantwoording kan de uitvoering worden ontlast van een deel van de procedurele last. Hiertoe dient de begroting beter inzicht te geven in de relatie tussen de benodigde middelen en de prestaties. Slechts wanneer in de begrotingsvoorbereiding duidelijk wordt gemaakt welke resultaten met het beleid worden beoogd, kan er sprake zijn van een meer resultaatgerichte management.

Ter ontlasting van het begrotingsproces is het wenselijk dat het aantal begrotingsmutaties, alsmede het overleg hierover wordt beperkt. Het verdient daarom aanbeveling voor zoveel mogelijk artikelen bij de begrotingsvoorbereiding budgetteringsafspraken voor het totaal van die onderdelen te maken. Dit totaal heeft betrekking op het saldo van uitgaven en niet-belastingontvangsten. Op de keuze of een begrotingspost onder de gebudgetteerde of de niet-gebudgetteerde categorie valt, kan tijdens de uitvoering niet worden teruggekomen. De keuze om te gaan budgetteren geldt in principe meerdere jaren. Binnen het totaal van de gebudgetteerde uitgaven en niet-belastingontvangsten, is over het karakter van

begrotingsmutaties tijdens de uitvoering geen interdepartementaal overleg meer nodig. Dit betekent een belangrijke ontlasting van het overlegcircuit en een stimulans voor doelmatig beheer. Deze systematiek vergt een gewijzigde toepassing van de huidige budgetdisciplineregels.

Teneinde ruimte te creëren voor het opvangen van tegenvallers in de uitvoeringsfase kunnen departementen overwegen om op hun begrotingshoofdstuk een reserve te creëren. Op basis van dezelfde overweging kan op macro-niveau ten tijde van een nieuw regeerakkoord een algemene begrotingsreserve worden overwogen. De werkgroep constateert, naast voordelen, overigens ook nadelen bij het introduceren en hanteren van begrotingsreserves.

Het verdient aanbeveling om vanuit de verschillende posities en verantwoordelijkheden, tot een goede taakverdeling tussen de diverse controle-organen te komen. Als uitgangspunt geldt hierbij dat het primaat van de accountantscontrole op het financiële beheer, bij de DAD's ligt. De DAD's vervullen in het controlebestel van het rijk een basisfunctie. Het ligt voor de hand, dat de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van de controle van de DAD's. Voor de Centrale Accountantsdienst (CAD) van het ministerie van Financiën betekent deze taakverdeling dat de nadruk van haar werkzaamheden zal komen te liggen op het terrein van coördinatie en beleidsvorming van de accountantscontrole bij het rijk. De toezichhoudende taak van de CAD zal zich vooral richten op de controle door de DAD en op gemeenschappelijke aandachtspunten op het gebied van beheer en administratie bij de departementen.

Tot slot verdient het aanbeveling meer aandacht te besteden aan een kritische doorlichting van de begroting (bestaand beleid) door de departementen en de diensten zelf. Ook is het van belang dat het ministerie van Financiën door een kritische doorlichting van het bestaande beleid in het kader van de begrotingsvoorbereiding een actieve rol vervult. Voorzover personele en organisatorische aspecten aan de orde zijn, is daarbij samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken noodzakelijk. Daarnaast dient de minister van Financiën, en in voorkomende gevallen ook de minister van Binnenlandse Zaken, een initiërende en coördinerende rol te vervullen bij de bevordering van de kwaliteit van de departementale evaluaties. Dit kan tevens door het praktische gebruik van kengetallen en indicatoren te stimuleren.

Interne en externe verzelfstandiging

Voor sommige diensten zal, ondanks de aanbevolen aanpassingen in de beheersregels en in het begrotingsproces, een optimale bedrijfsvoering nog niet te bereiken zijn. Creatie van verdergaande, meer speciale beheersregels is dan nodig. Dat komt neer op het gebruik maken van c.q. het creëren van verschillende zogenaamde verzelfstandigingsvormen.

Onderscheiden kunnen worden:

- interne verzelfstandiging, waarbij de verzelfstandiging binnen de departementale organisatie plaatsvindt;
- externe verzelfstandiging door middel van functionele decentralisatie (zelfstandige bestuursorganen);
- externe verzelfstandiging door creatie van onder marktcondities werkende ondernemingen en door oprichting van volgens het beginsel van kostendekking werkende stichtingen (privatisering).

De vraag of en in hoeverre een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bepaalde taken mogelijk en gewenst wordt geacht is primair een politiek-bestuurlijke vraag. Per geval zal moeten worden afgewogen welke organisatievorm de meest wenselijke is.

De situatie kan zich voordoen dat, gezien vanuit het gezichtspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid, de voorkeur uitgaat naar het verrichten van bepaalde taken door het rijk, maar dat bepaalde wensen vanuit de bedrijfsvoering er – ondanks de voorgestelde veranderingen van de comptabele en personele beheersregels – toe leiden dat toch gekozen wordt voor externe verzelfstandiging, in plaats van interne verzelfstandiging. Bestuurlijk-politieke overwegingen prevaleren dan niet. Om oneigenlijke keuzen te voorkomen wordt een differentiatie van beheersregels voorgesteld. Speciale beheersregels voor dienstonderdelen, die afwijken van de bovendepartementale regelgeving, kunnen worden beschouwd als een vorm van interne verzelfstandiging. De werkgroep beveelt hiertoe aan een apart beheersregime te ontwikkelen via de constructie van een agentschap. De constructie van staatsbedrijven kan daarmee vervallen. Uitvoering van deze aanbeveling vereist een wijziging van de Comptabiliteitswet.

Het agentschap

Agentschappen zijn overheidsinstellingen met een grotere zelfstandigheid dan de huidige departementale (buiten)diensten. Het agentschap is bedoeld voor onderdelen van het rijk waarbij een doelmatiger bedrijfsvoering bereikt kan worden via een speciaal beheersregime, zonder dat de macro-doelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Niet elk agentschap hoeft hetzelfde regime te hebben. Het gaat om maatwerk, uiteraard binnen algemene kaders die voortvloeien uit het feit dat het gaat om de aanwending van overheidsgeld. Van geval tot geval zal moeten worden gezien welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden een agentschap krijgt. Kenmerkend voor agentschappen is dat ze meer bevoegdheden bij de bedrijfsvoering hebben dan «normale» beleidsdirecties. De manager van een agentschap is ten volle aanspreekbaar op het beheer. Natuurlijk blijft de minister onder wie een agentschap ressorteert, ten opzichte van de Staten-Generaal volledig verantwoordelijk voor het beleid en beheer van agentschappen, maar de facto zal de positie van de minister ten aanzien van het beheer wel veranderen. De specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen bij de instelling duidelijk te worden vastgelegd.

De mogelijke extra bevoegdheden van een agentschap op financieel gebied vallen in wezen in twee onderdelen uiteen. Sommige agentschappen zullen de verantwoordelijkheid krijgen een zeker bedrijfsvermogen te beheren met behulp waarvan de verlangde produktie moet worden voortgebracht. Deze agentschappen zullen, net als de staatsbedrijven nu, een resultatenrekening en een balans dienen te overleggen. Zij zullen de begroting dan ook moeten opstellen volgens het stelsel van baten en lasten en een commerciële boekhouding voeren. De essentie is dat de administratieve vormgeving zo doelmatig mogelijk moet zijn toegesneden op het presenteren van de bedrijfsresultaten. Bij zo'n agentschap wordt er op het resultaat gestuurd. De kaspositie is veel meer een randvoorwaarde. Het begrotingsstelsel voor dit soort agentschappen zal derhalve in het algemeen het baten-lastenstelsel zijn. Agentschappen zonder eigen vermogensbeheer zullen veelal met een verplichtingen-kasstelsel werken. Op financieel terrein zullen de extra bevoegdheden dan vooral liggen in ruimere faciliteiten voor het omgaan met de jaargrenzen van het budget. Deze zouden, evenals bij de agentschappen met een eigen vermogensbeheer, gerealiseerd kunnen worden via een reserveringsmogelijkheid.

De werkgroep geeft in overweging om bij de regels van de budgetdiscipline ruimte te bieden aan de schommelingen in deze reserve van agent-

schappen. Bij de risico's hiervan zij vooral bedacht dat een eventuele verslechtering van het budgettaire beeld altijd vooraf is gegaan door een gunstiger positie. Per saldo treedt er dus geen verslechtering voor de staatsschuld op.

Agentschappen voeren een afgescheiden beheer en administratie. Het ligt voor de hand die aparte status mede gestalte te geven door een agentschap een rekening-courant-verhouding met de Rijkshoofdboekhouding (RHB) van het ministerie van Financiën te geven. Over de tegoeden mag een agentschap dan vrijelijk beschikken.

De werkgroep acht een leningsbevoegdheid voor agentschappen niet juist, gegeven het feit dat agentschappen ten principale onderdeel van het rijk blijven. Als er vanuit allocatieve overwegingen behoefte zou bestaan aan extra financiële armslag is de aangewezen weg dat de bijdragen die van de begroting van het moederdepartement naar het agentschap gaan, worden verhoogd. Gebeurt dat niet, dan gaat het niet aan de algehele prioriteitenstelling en de begrotingsnormering te ondergraven via een zelfstandig beroep van het agentschap op de kapitaalmarkt. Dit zou tevens het autorisatierecht van de Staten-Generaal in ernstige mate aantasten. Alleen private ondernemingen kunnen zelfstandig een beroep op de kapitaalmarkt doen.

Een belangrijk punt van aandacht is hoe bij agentschappen inhoud wordt gegeven aan het budgetrecht van de Staten-Generaal. Voor de Staten-Generaal is het belangrijkste dat bij de autorisatie, op welke wijze die ook precies vorm krijgt, rekening wordt gehouden met het feit dat een agentschap stuurt op het bedrijfsresultaat dat onder meer tot uitdrukking komt in de vorm van winst of verlies. Dan ligt het in de rede dat de autorisatie zich ook hier op richt. Er zijn verschillende mogelijkheden om met oog voor de bedrijfsvoering het budgetrecht goed tot uitdrukking te laten komen. Zo zou via de begroting van het moederdepartement ook aparte autorisatie van het beoogde exploitatieresultaat aan de Staten-Generaal gevraagd kunnen worden. Via de rekening van het moederdepartement wordt vervolgens verantwoording aan de Staten-Generaal afgelegd. Door de rekening van het agentschap als bijlage te voegen bij de financiële verantwoording van het moederdepartement, krijgen de Staten-Generaal een volledig inzicht in de resultaten van een agentschap. Het is evenwel ook denkbaar om de financiële verantwoording van het agentschap, als het ware in de vorm van een slotwet, als zodanig ter autorisatie, in casu ter vaststelling aan de Staten-Generaal voor te leggen. Het is een kwestie van enerzijds administratieve doelmatigheid en anderzijds invulling van het autorisatierecht waarover duidelijk ook de opinie van de Staten-Generaal gehoord zou moeten worden. Dat geldt evenzeer voor een hieraan verwante vraag, namelijk of de instelling van een agentschap al dan niet via een afzonderlijke instellingswet geregeld dient te worden. Het is wenselijk over het budgetrecht bij agentschappen in overleg te treden met de Staten-Generaal.

De grote vraag is uiteraard aan welke onderdelen van het rijk bij de instelling van agentschappen wordt gedacht. Voor de werkgroep is die vraag moeilijk te beantwoorden. Immers, de daarvóór liggende vraag is of activiteiten door het rijk verricht moeten worden en dat is een vraag, die van geval tot geval moet worden beantwoord. Maar ook voor activiteiten die binnen het rijk blijven, is op voorhand moeilijk aan te geven of een bepaald type overheidsdienst in aanmerking komt voor de status van agentschap.

Er zijn verschillende soorten overheidsactiviteiten en er zijn verschillende vormen van interne en externe verzelfstandiging. Tussen beide bestaat

geen één op één relatie. Steeds weer zal moeten worden gezien op welke wijze activiteiten op de meest doelmatige manier kunnen worden verricht. In de ene situatie zal het «gewone» zelfbeheer de aangewezen weg zijn, in een andere situatie volledige privatisering. Van belang is dat er steeds een goede afweging wordt gemaakt. Diensten, waarvoor wordt overwogen ze op afstand te zetten, moeten vooraf goed worden doorgelicht, of het nu gaat om een vorm van interne of van externe verzelfstandiging. Duidelijk moet zijn waarom bijvoorbeeld voor een agentschap gekozen wordt en bijvoorbeeld niet voor het «gewone» zelfbeheer of voor een vorm van externe verzelfstandiging. Ook zal bij onderdelen die voor externe verzelfstandiging kiezen, de vraag gesteld kunnen worden waarom niet voor de agentschap-status wordt gekozen.

Bij de verdergaande vormen van interne en externe verzelfstandiging zal de bedrijfsvoering baat moeten hebben. Als gevolg van de flexibilisering van het beheersregime bij verzelfstandiging kan worden verwacht dat in de bedrijfsmatige sfeer voordelen worden gerealiseerd die ook tot budgettaire besparingen kunnen leiden. Wanneer geen besparingen mogelijk zouden zijn op het apparaatsbudget van de betrokken dienst en van het betrokken departement, moet men zich met nadruk de vraag stellen in hoeverre het zinvol is dat men zich de kosten en moeite getroost die onvermijdelijk aan de creatie van vormen van verzelfstandiging verbonden zullen zijn. Bij het moederdepartement zijn besparingen mogelijk als gevolg van een geringere coördinatielast.

Vanuit deze optiek ligt het in de rede dat agentschappen en de moederdepartementen enigerlei vorm van taakstellende efficiencykorting opgelegd krijgen. Deze zou dan in een zodanige vorm gegoten moeten worden, dat ze geen aantasting oplevert van de prikkel tot efficiënt werken. Tevens ligt het in de rede dat rekening wordt gehouden met de eventuele aanloopkosten die de agentschapstatus met zich brengt.

Overigens zal het opleggen van dit soort efficiencytaakstellingen zeker niet beperkt hoeven te blijven tot agentschappen. Ook binnen de «normale» rijksdienst, alsmede juist bij verdergaande vormen van verzelfstandiging (zelfstandige bestuursorganen, echte privatisering) ligt een dergelijke taakstelling naar het oordeel van de werkgroep in de rede. Agentschappen en vormen van externe verzelfstandiging hebben dan, via hun verzelfstandigde beheersregime, de concrete instrumenten om die taakstelling waar te maken.

Een belangrijk element bij verzelfstandigde eenheden binnen de rijksdienst is, dat deze op duidelijke wijze verantwoording afleggen over het gevoerde beheer. Uitgaande van eenheden die bedrijfsmatig beogen te opereren, ligt het in de rede dat agentschappen de verantwoording over hun beheer vormgeven via duidelijke en informatieve kengetallen respectievelijk produktiemaatstaven. Via dergelijke indicatoren kan vooraf een aanduiding worden gegeven van hoe men zo effectief en doelmatig mogelijk met de beschikbare middelen wil omgaan. En achteraf vormen de indicatoren een maatstaf om het gevoerde beheer te toetsen. Met behulp van de kengetallen kan ook inhoud worden gegeven aan de efficiencytaakstellingen.

Omdat het bij agentschappen om maatwerk gaat en de departementen zelf het best op de hoogte zijn van eventuele knelpunten in het beheer, ligt het in de rede dat de departementen voorstellen voor de invoering van agentschappen doen. Het is wenselijk een standaardprocedure voor de invoering van agentschappen te ontwikkelen.

Gelet op het bijzondere karakter van agentschappen, zowel in comptabel opzicht als met betrekking tot de begrotingsbeheersing, ligt het in de rede om bij de instelling van agentschappen een horizonbepaling in te bouwen. Na zeg twee à drie jaar zou het agentschap in die vorm slechts voortgezet moeten worden als een expliciete evaluatie tot een positief oordeel leidt. Toetsingspunten kunnen dan onder andere gelegen zijn in de behaalde efficiencywinst, in het zinvol hanteren van kengetallen en produktiemaatstaven, in de ervaringen met betrekking tot de reservevorming en in het hanteren van het autorisatierecht door de Staten-Generaal. Overigens verdient het ook aanbeveling een nadere uitwerking te geven aan de toetsingspunten voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen.

Ten slotte

Hoewel een aantal van de voorgestelde ontwikkelingen reeds in gang is gezet, zal de verdere versterking van het beheer bij de rijksoverheid bewust gestuurd en begeleid moeten worden. Voor de verdere uitwerking van de aanbevelingen zullen in voorkomende gevallen invoeringstrajecten moeten worden bepaald.