

Agentschappen: kruiwagen voor modernisering?

Ronald van Oosterroom en Sandra van Thiel

(Bestuurskunde, 2004, themanummer)

Drs. R.P. van Oosterroom CPC RC RA werkt bij het interdepartementale programma-team “Andere Overheid” dat onder de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties valt. Daarvoor was hij hoofd Bedrijfsvoering en Verzelfstandigingen bij de Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Correspondentie: ronald.van.oosterroom@xs4all.nl

Dr. S. van Thiel is verbonden aan het Centrum voor Publiek Management en de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, vanthiel@fsw.eur.nl

Het agentschapsmodel werd begin jaren negentig geïntroduceerd in Nederland. De populariteit lijkt groot; het aantal agentschappen neemt hand over hand toe. Verondersteld wordt dat agentschappen doelmatiger zijn in het uitvoeren van publieke taken dan de overheidsbureaucratie, en dat ze bijdragen aan de modernisering van de overheid. Evaluaties bevestigen dit deels maar er is ook kritiek, zowel op agentschappen als op de ministeries die hen moeten aansturen. Dat heeft geleid tot aanpassing van de instellingsprocedure.

Werd begin jaren tachtig nog vooral geloofd in privatisering en marktwerking als mechanismen om de Nederlandse overheid efficiënter en meer resultaatgericht te maken, begin jaren negentig werden ook mogelijkheden verkend om *binnen* het overheidsapparaat zelf kostenbewuster en meer resultaatgericht te werken. Het vormen van agentschappen, organisatie-onderdelen die een baten-lastenstelsel mogen voeren, was hierbij een belangrijk instrument. In dit artikel zullen we laten zien welke rol het agentschapmodel heeft gespeeld en nog steeds speelt bij de modernisering van de Nederlandse overheid. Daartoe leggen we eerst uit wat een agentschap is en hoe het agentschapmodel zich sinds de introductie ontwikkeld heeft in Nederland (vgl. Kraak & Van Oosterroom, 2002).

Niet iedereen is overtuigd van de positieve effecten van agentschapvorming. Terwijl de ministeries bijvoorbeeld erg enthousiast zijn, blijft bijvoorbeeld de Tweede

Kamer zeer kritisch. Aan de hand van de uitkomsten van een aantal evaluaties zullen we nader ingaan op de kritiek op het agentschapmodel. We ronden af met een bespreking van de relatie tussen agentschapvorming en modernisering van de overheid.

Agentschapvorming in Nederland

In 1991 verscheen het rapport “Verder bouwen aan beheer”. Hierin werd een agentschapmodel voor Nederland geïntroduceerd, naar Engels voorbeeld. Agentschappen combineren een resultaatgerichte werkwijze met een baten-lastenadministratie. Er is dus sprake van een zekere beheersmatige autonomie, maar de ministeriele verantwoordelijkheid geldt onverkort. Agentschappen worden soms ook wel baten-lastendienst genoemd. Hun oprichting wordt aangeduid als ‘interne verzelfstandiging’.

Deze nieuwe organisatievorm was nodig om voor uitvoeringsorganisaties de beheersregels, zoals die voor ministeries gelden, aan te kunnen passen (Van Oosterom & Soons, 2002). Zonder deze aanpassing zouden steeds meer uitvoerende directies de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) hebben nagestreefd. Bij politici bestond de angst dat de ministeries hierdoor hun greep op de uitvoering nog verder zou verliezen dan reeds het geval was. Het agentschapmodel stelde daar twee beloften tegenover: de ministeriële verantwoordelijkheid blijft ongewijzigd en de andere beheersregels zouden tot een vergroting van de efficiency leiden. Het agentschapmodel is vastgelegd in de Comptabiliteitswet.

De introductie van het agentschapmodel vormde het startsignaal voor een emancipatie van de uitvoering *binnen* de ministeries. Door het oprichten van agentschappen kon de overheid laten zien dat ze zelf ook kan instaan voor de kwaliteit van de uitvoering van beleid, in plaats van daarvoor afhankelijk te moeten zijn van organisaties buiten de ministeries. Het bevorderde bovendien de emancipatie van de uitvoeringsorganisaties (zie de bijdragen van Huisman, Slootmaker en Visscher aan dit themanummer). Daarmee werd het agentschapmodel een kruiwagen voor reorganisatie en modernisering van de overheid.

Toch was de populariteit van het agentschapmodel in het begin niet zo groot. In de eerste jaren was het model ook nog vooral experimenteel. Het baten-lastenstelsel was bijvoorbeeld facultatief. Bij de wijziging van de Comptabiliteitswet in 1994 is dit door de Tweede Kamer verplicht gesteld. Ook een schriftelijke vastlegging

van de afspraken tussen moederministerie en agentschap ('statuten') is pas later door de Tweede Kamer verplicht.

De instellingsprocedure

Met het agentschapmodel is gekozen voor een *bottom-up* benadering; het zijn de uitvoeringsorganisaties zelf die er voor kiezen om deel te nemen aan de instellingsprocedure. Er is dus geen rijksbreed programma dat alle organisaties verplicht tot agentschapvorming, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk het geval was (vgl. Allix & Smullen in dit themanummer). Een toetsingscommissie beoordeelt de voornemens van organisaties, die agentschap willen worden.

Een organisatieonderdeel dat agentschap wil worden, moet voldoen aan twaalf instellingsvoorwaarden (zie tabel 1).¹ Pas als een organisatie de instellingsprocedure met succes heeft doorlopen, verwerft zij de agentschapstatus. Bij het doorlopen van de procedure worden kandidaat-agentschappen begeleid door een begeleidingsteam.

*** hier ongeveer tabel 1 invoegen ***

De instellingsvoorwaarden richten zich grofweg op drie aspecten. Allereerst moet er sprake zijn van een resultaatgericht en eenduidig besturingsmodel. Hiervoor is duidelijkheid nodig over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen, moeten de producten en diensten aangrijpingspunt voor resultaatgerichte sturing kunnen zijn, zorgt een kostprijsmodel voor de toerekening van de kosten aan de producten en liggen de interne en externe planning- en controlcyclus in elkaars verlengde. Het tweede cluster richt zich op de kwaliteit van de baten-lastenadministratie en als onderdeel daarvan een goede openingsbalans. De toepassing van het baten-lastenstelsel heeft niet alleen betrekking op de spreiding van investeringsuitgaven, maar vooral ook betrekking op de toerekening van kosten aan producten. Het derde cluster richt zich op de algehele kwaliteit van de organisatie. Het gaat dan met name om de vraag of de organisatie in staat zal zijn het veranderingsproces op goede wijze te doorlopen en daarna op resultaatgerichte wijze zal kunnen functioneren. Dit hangt vooral af van de kwaliteit van het financieel beheer.

Nadat aan de eisen is voldaan, zal een kandidaat-agentschap eerst een jaar succesvol moeten proefdraaien waarna het Ministerie van Financiën, de ministerraad en het parlement akkoord moeten gaan met het voorstel om de organisatie de agentschapstatus toe te kennen.²

De eerste agentschappen zijn in 1994 opgericht. Op 1 januari 2004 waren er 30 agentschappen in Nederland (zie tabel 2). Bovendien zijn er nog organisaties bezig met de instellingsprocedure. Daardoor zal in 2006 naar schatting 80% van de rijksambtenaren bij een agentschap werken (want het personeel blijft ambtenaar).

*** hier ongeveer tabel 2 invoegen ***

De apparaatskosten van agentschappen bedragen nu ongeveer 10% van de rijksbegroting. Aan programmakosten werd in 2000 ongeveer 5 miljard gulden besteed door agentschappen (Smullen et al., 2001). Dit geld komt overwegend uit de rijksbegroting maar sommige agentschappen verkrijgen ook inkomsten uit bijvoorbeeld tarieven en werken voor derden (gemiddeld 22,4% van de inkomsten van alle agentschappen).

Resultaten van agentschapvorming

Tot nu toe zijn er twee rijksbrede evaluaties gehouden van agentschappen, in 1998 (door het ministerie van Financiën) en in 2002 (door Berenschot). De kritiek in deze rapporten heeft geleid tot aanpassingen in het oude agentschapmodel en de toepassing in de praktijk. Het huidige model (tabel 1) is hier de resultante van.

De ambitie om meer resultaatgericht te werken, komt veelal en vooral van de uitvoeringsorganisaties zelf. Ze voeren het beleid uit dat beleidsdirecties bedacht hebben. Bij de evaluatie in 1998 bleek dat beleidsdirecties zich te weinig bekommeren om de aansturing van agentschappen. Daarmee maken ze hun rol van opdrachtgever onvoldoende waar.

Professioneel opdrachtgeverschap betekent dat beleidsdirecties duidelijk moeten formuleren wat ze verlangen van de uitvoeringsorganisaties. In het verlengde daarvan, dienen ze ook interesse te tonen voor de uitkomsten van de uitvoering. Immers, de uitvoering dient bij te dragen aan de beleidsdoelen. Bovendien kunnen de

ervaringen van uitvoeringsorganisaties bijdragen aan verbetering van bestaand en/of ontwikkeling van nieuw beleid (zie ook uitvoeringstoets, Van Twist & Mayer, 2000; Van Thiel, 2003). Uit de evaluatie bleek evenwel dat beleidsdirecties lang niet altijd verstand van of begrip voor de uitvoering blijken te hebben. Dat beschadigt niet alleen de aansturing maar ook de doeltreffendheid van de uitvoering van beleid (vgl. Algemene Rekenkamer, 2003).

De emancipatie van de uitvoering leidt ertoe dat beleid en uitvoering nevenschikt aan elkaar worden (vgl. Kickert, 1998). De relatie tussen beide wordt, inherent aan het agentschapmodel, verzakelijkt. Dat betekent niet dat er een waterscheiding is, maar juist dat er op een zakelijke wijze moet worden samengewerkt. Daarbij geven beleidsdirecties nauwkeurig aan wat ze van de uitvoering vragen. De uitvoering op haar beurt geeft gericht informatie ter toetsing en ondersteuning van het beleid terug. Of dat in de praktijk ook zo gaat, staat en valt met de kwaliteit van de mensen aan beide kanten.

Naar aanleiding van deze kritiek, is een aantal wijzigingen doorgevoerd in het agentschapmodel. Zo zijn de begrippen opdrachtgever en eigenaar geïntroduceerd (zie Kerkvliet, 2002; Blokhuis & Slootmaker, 2002). De opdrachtgever is meestal de beleidsdirectie; die bepaalt welke taken moeten worden uitgevoerd. De eigenaar is verantwoordelijk voor de beheersmatige aspecten en de continuïteit van het agentschap. Deze rol wordt meestal vervuld door de financiële stafdirectie binnen een ministerie. Het invoeren van dit model gaat overigens niet zonder slag of stoot, zo werd in de evaluatie van 2002 nog eens bevestigd. Het raakt namelijk aan de historisch gegroeide besturingsmodellen van ministeries. In de praktijk komen daarom tal van bijzondere constructies voor (zie Van Thiel et al. [2004, in druk] voor voorbeelden). Bijvoorbeeld, directeuren-generaal praten alleen via de beleidsdirecties met uitvoeringsorganisaties. Beleidsdirecties zijn dan aanspreekpunt voor de inhoudelijke aspecten van de uitvoering van beleid én de kwaliteit van het beheer van de uitvoering. Dit soort constructies worden op de werkvloer als onwerkbaar ervaren. Voor de ambtelijke leiding is het echter vaak onbespreekbaar om dit aan te passen. Een besturingsmodel staat ook voor een machtsstructuur.

Een tweede probleem in de aansturing van agentschappen door ministeries heeft betrekking op het financieel beheer. Om de koppeling tussen beleid, uitvoering en middelen beter mogelijk te maken, is in 2000 outputfinanciering verplicht gesteld. De in-

terne sturing bij agentschappen op kwantiteit, kwaliteit en kostprijzen van producten wordt zo doorvertaald naar de relatie met de beleidsdirectie. De beleidsdirecties beschikken over de budgetten en betalen daarmee de uitvoering. Dit dwingt de beleidsdirecties om binnen budgetbeperkingen ook zelf keuzes te maken. Het blijkt echter moeilijk om deze veranderingen consequent door te voeren. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen.

Ten eerste, ondanks dat er binnen de rijksoverheid veel wordt gesproken over doelmatigheid en doeltreffendheid, zijn afspraken over budgetten niet altijd betrouwbaar. Grote veranderingen (denk aan verkiezingen, bezuinigingen, beleidswijzigingen) drukken zwaar op het financiële beheer van de overheid. Maar er zijn ook externe aanleidingen voor tussentijdse aanpassingen in de financiële afspraken, bijvoorbeeld rapportages van de Algemene Rekenkamer of berichtgeving in de media.

Ten tweede blijft het moeilijk om doelmatigheid(verbetering) aan te tonen (zie tweede evaluatie). De verklaring hiervoor laat een dubbele moraal zien. Aan de ene kant wil eenieder graag de ontwikkeling van doelmatigheid over een langere periode cijfermatig kunnen volgen. Hoewel betrokkenen het gevoel hebben dat er sprake is van doelmatigheidsverbetering, wordt er nog steeds te weinig geïnvesteerd in het produceren van die cijfermatige informatie. Aan de andere kant weet ook iedereen dat de verwachtingen wel eens te hoog gespannen zouden kunnen zijn. Dit onderwerp is dan ook een heet hangijzer in de communicatie tussen kabinet en Tweede Kamer over agentschappen.

Doelmatigheid wordt in dit kader overigens breed opgevat. Het gaat niet alleen om de ontwikkeling van de kostprijs van de producten in de tijd. Het gaat ook om de kwaliteit van de producten en de transparantie en stuurbaarheid van de organisatie. In het kabinetsstandpunt (2002) naar aanleiding van de tweede evaluatie wordt een poging gedaan om realistische verwachtingen te scheppen. Een van de belangrijkste problemen is dat er vaak geen referentiekader is. Voordat de agentschapstatus werd verworven, zijn producten vaak niet gedefinieerd en kosten niet bekend. In de huidige instellingsvoorwaarden is daarom opgenomen dat een organisatie eerst moet proefdraaien. Dat levert een nulmeting op en een stabielere startsituatie. Toch kunnen versturende factoren niet worden uitgesloten. Bij veel agentschappen wordt pas na enkele jaren zichtbaar waar door reorganisaties doelmatigheidswinsten te halen zijn. Productdefinities of kostprijsmethoden worden dan gewijzigd, waardoor de tijdreeks verstoord wordt. Dit laatste maakt dat het een illusie is dat een eenduidig ant-

woord op de gerealiseerde doelmatigheid altijd gegeven kan worden. Om het zicht op doelmatigheid desondanks te verbeteren, wordt naast de nulmeting ook vereist dat de kwaliteit van de begroting moet verbeteren.

Een derde observatie die uit de evaluaties naar voren komt, betreft het management van agentschappen. Het doorvoeren van de instellingsvoorwaarden vereist veel veranderingen, zowel in de werkwijzen van een organisatie als in de sturing door managers. Nieuwe technieken zoals kostprijzen, prestatie-indicatoren en het baten-lastenstelsel moeten worden ingevoerd en dagelijks gebruikt (zie bijvoorbeeld Hilverts, 2004). Hoe vreemd het ook moge klinken, het besef dat het managen van een uitvoeringsorganisatie andere vaardigheden vraagt dan het managen van een beleidsdirectie, is pas recent doorgedrongen. In de beleving van veel managers is het nog altijd meer nastrevenswaardig om directeur van een beleidsdirectie te zijn dan directeur van een uitvoeringsorganisatie. Dit wordt overigens ook weerspiegeld in de beloningsstructuur. Beloningsstelsels die meer aansluiten bij de resultaatgerichtheid die van de uitvoering gevraagd wordt, zijn echter nog niet mogelijk.

Uit een kleine enquête onder directeuren van agentschappen (N=19) blijkt dat in 80% van de agentschappen er één directeur aan het roer staat. Dit is meestal een man (82%) van middelbare leeftijd (gemiddeld 51, tussen 43 en 61) met een academische vooropleiding (84%). Hij heeft voorheen bijna altijd (89%) in de publieke sector gewerkt, meestal bij het moederdepartement (39%).³ Hij heeft een vaste aanstelling (90%), die gelijk is aan die van een rijksambtenaar. Er is duidelijk sprake van een behoorlijke vergrijzing onder de managers – en waarschijnlijk ook onder de controllers. Naar verwachting zal een behoorlijk aantal van deze mensen binnen enkele jaren met pensioen gaan. Dit opent mogelijkheden om een nieuw type manager aan te nemen, met meer managementvaardigheden en –ervaring. Dat zal de kwaliteit van het management hopelijk een stap verder brengen, en daarmee de emancipatie van de uitvoering.

Aanpassing van agentschapmodel

De evaluaties van het agentschapmodel hebben al tot de nodige aanpassingen geleid, zoals hierboven is uiteengezet. Maar de groep uitvoeringsorganisaties die agentschap is dan wel agentschap wil worden, is intussen zo divers geworden dat de

set regels voor deze groep zelf al weer knellend geworden is. Waar het agentschapmodel gekenmerkt wordt door een andere set beheersregels dan voor de ministeries geldt, ontstaat een toenemende behoefte aan een differentiatie *binnen* deze totaalgroep. De agentschappen van het eerste uur hielden zich vooral bezig met de verlening van subsidies, de inning van heffingen en registratie. In de laatste jaren zijn er vooral diverse soorten onderzoeksinstanties en inspecties bij gekomen (vgl. tabel 2). Daarom zijn de mogelijkheden verkend om een typologie te ontwikkelen voor agentschappen, die als basis zou kunnen dienen voor verdere differentiatie van het agentschapmodel (Smullen & Van Thiel, 2002). Vooralsnog is gekozen voor een typologie waarin vijf categorieën van agentschappen worden onderscheiden (zie tabel 3). Per categorie zijn er andere behoeften ten aanzien van de aansturing- en bekostigingsrelatie met het moederdepartement. Ook verschillen de mogelijkheden om de ontwikkeling van doelmatigheid te bevorderen en zichtbaar te maken.

*** hier ongeveer tabel 3 invoegen ***

De uniformiteit van het model en de uniekheid van iedere uitvoeringsorganisatie kan momenteel nog als excuus gebruikt worden waarom de doelstellingen van het agentschapmodel niet goed tot hun recht komen. De typologie zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Bovendien ontstaat de mogelijkheid om binnen een categorie de aansturing en de doelmatigheidsindicatoren te *benchmarken*. Zo kan er nog scherper gestuurd worden.

Conclusies: agentschappen en modernisering van de overheid

Het agentschapmodel was bedoeld om binnen de overheid meer resultaatgericht en efficiënt te kunnen werken. Daarin lijkt men redelijk in geslaagd. De tweede rijksbrede evaluatie laat zien dat in 2002 bij 16 van de 22 agentschappen sprake is van doelmatigheidsverbetering op tenminste enkele onderdelen (Berenschot, 2002). Tegelijkertijd zijn er ook nog wat hobbels te nemen, met name in de aansturing van agentschappen door de moederministeries en de managementcapaciteiten van zittend personeel. Toch kunnen we concluderen dat agentschapvorming heeft bijgedragen aan de modernisering van de overheid, vooral waar het de bedrijfsvoering betreft. Dit uit zich op drie terreinen.

Ten eerste, het agentschapmodel draagt bij aan het transparant maken van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties en de kosten die daarmee gemoeid zijn. De burger kan de producten zien, want er wordt over gerapporteerd, en nagaan welke kosten daarvoor gemaakt worden. Hierbij gelden echter wel enkele beperkingen en meetproblemen (zie hierboven). Je zou dan ook kunnen stellen dat agentschapvorming modernisering in gang zet; het is niet het eindpunt van modernisering. Pas in de praktijk van het agentschap kunnen discussies over nut en noodzaak van producten en zelfs van hele organisaties gericht en concreet worden gevoerd.

Ten tweede zijn agentschappen proeftuinen voor verdere modernisering. Dit heeft dan zowel betrekking op de interne bedrijfsvoering als het primaire proces. De introductie van risicomangement in de publieke sector heeft bijvoorbeeld zijn oorsprong bij agentschappen. Als de emancipatie van de uitvoering zich voortzet en er een nieuwe generatie managers (en controllers) komt, zijn de mogelijkheden voor verdere verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering van beleid legio.

Ten derde hebben agentschappen een bijdrage geleverd aan het concerndenken binnen de rijksoverheid. In de meest eenvoudige vorm werkt één agentschap voor één beleidsdirectie. Dit komt echter steeds minder vaak voor. Agentschappen voeren steeds vaker taken uit voor meerdere beleidsdirecties binnen hetzelfde moederdepartement, en in toenemende mate ook voor andere ministeries ('het werken voor tweeden'). Senter, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, is hier het bekendste voorbeeld van. Dit agentschap is steeds meer opdrachten voor met name de ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat gaan uitvoeren. Met de recente omvorming van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) bij het ministerie van VWS is een volgende stap gezet. De grootste opdrachtgever van dit agentschap is het ministerie van VROM en niet het eigen moederdepartement. Ministeries profiteren van de ervaringen die ze in dit verband met agentschappen opdoen. Neem bijvoorbeeld de opkomst van de zogenoemde *shared service* centra. Agentschappen zoals de Rijksgebouwendienst en IVOP hebben laten zien dat het mogelijk is om dienstverlening voor de gehele rijkdienst in één organisatie te realiseren. P-direct en Domeinen Roerende Zaken volgen dit voorbeeld.

Het agentschapmodel is tien jaar oud maar nog steeds in beweging. Op basis van de ervaringen zijn en moeten nog verdere stappen worden gezet. De verbetering van de kwaliteit van bestaande agentschappen gaat daarbij steeds gelijk op met het toene- men van het aantal agentschappen. Inmiddels is daarmee het allergrootste deel van de uitvoering van de rijksoverheid in beweging.

Het agentschapmodel is niet onomstreden maar wel geaccepteerd. Terwijl het bestaansrecht van zbo's (externe verzelfstandiging) onder vuur ligt (zie rapport Commissie Kohnstamm, 2004), trekken agentschappen relatief weinig aandacht. Hun belang voor de modernisering van de overheid is in Nederland waarschijnlijk beperk- ter dan bijvoorbeeld in het geval van de Europese Unie (zie bijdrage Vos aan dit themanummer). In het programma "Andere Overheid" wordt een nieuwe impuls aan de kwaliteit van de uitvoering gegeven om zo te komen tot een betere dienstverle- ning aan de burgers. Daarbij gaat de aandacht naast de organisatievorm met name uit naar benchmarking, kwaliteitscontracten met de burgers en ICT vernieuwing. Agentschappen wordt hierbij geen expliciete rol toebedeeld, maar ze zullen als on- derdeel van het overheidsapparaat wel degelijk mede uitvoering gaan geven aan de- ze plannen.

Tabel 1. Instellingsvoorwaarden voor agentschappen

1. Er is een omgevingsanalyse uitgevoerd die inzichtelijk maakt welke actoren in de omgeving van de dienst een (aan)sturingsrelatie hebben met deze dienst, wat de aard en inhoud van deze relatie is en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn om te komen tot een grotere resultaatgerichtheid. De beoogde (aan)sturingsrelaties na de start als baten-lastendienst tussen eigenaar en opdrachtnemer respectievelijk tussen convenanten.
2. De producten en diensten die het aangrijpingspunt zijn van sturing zijn geïdentificeerd en voldoen aan de criteria van externe focus, <i>commitment</i> , representativiteit, homogeniteit, meetbaarheid en eenduidigheid.
3. Er is een beschrijving van de bedrijfsprocessen van de dienst die het fundament vormt voor de instellingsvoorwaarden 2, 4, 5 en 7.
4. Er is een kostprijsmodel waarin de koppeling wordt gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en de aan perioden toegerekende kosten anderzijds. Het kostprijsmodel voldoet aan de criteria van transparantie, betrouwbaarheid en is zodanig ingericht dat er een voor- en nacalculatie evenals een verschillenanalyse gemaakt kunnen worden.
5. De dienst geeft vooraf aan hoe hij (en anderen) later kunnen beoordelen of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop wordt een set van kwaliteitsindicatoren vastgesteld.
6. Er is sprake van een op resultaat gerichte externe planning- en controlcyclus tussen moederministerie en dienst en een daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus binnen de dienst. Dit impliceert dat gestuurd en bekostigd wordt op de kwantiteit, kwaliteit en prijzen van de geïdentificeerde producten en diensten waarbij het aggregatieniveau extern en intern kan verschillen.
7. Er is een identificatie van de risico's die de dienst loopt, er zijn afspraken gemaakt over de risicoverdeling tussen moederministerie en de dienst en er is een systematische afweging gemaakt op het gebied van de sturing en beheersing van de risico's.
8. Er is een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans, ondertekend door de directeur Financieel-Economische Zaken, de directeur van de Departementale Accountantsdienst en de directeur van de dienst.
9. Er is een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen door de overgang naar een baten-lastenstelsel, ondertekend door de directeur Financieel Economische Zaken, de directeur van de Departementale Accountantsdienst en de directeur van de dienst.
10. Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een resultaatgericht besturingsmodel. Bij startdatum 1 januari van het jaar t wordt tenminste gedurende het hele

jaar t-1 proef gedraaid. Na afloop van het proefdraaien vindt een nulmeting plaats die in de eerste suppletore begroting van het eerste bestaansjaar aan de Staten-Generaal wordt verstrekt.

11. Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een baten-lastenadministratie. Bij startdatum 1 januari van het jaar t wordt tenminste gedurende het hele jaar t-1 proef gedraaid.

12. Er is een goedkeurende (deel)-accountantsverklaring bij de verantwoording. Bij startdatum 1 januari van het jaar t heeft deze accountantsverklaring betrekking op het jaar t-2.

Bron: Wegwijzer baten-lastendiensten, deel 1 Instellingsprocedure

Tabel 2. Agentschappen in Nederland per 1 januari 2004

Ministerie	Naam	Jaar	Fte's
Buiza	Centrum Bevordering Import ontwikkelingslanden (CBI)	1998	24
Justitie	Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)	1994	3.266
	Dienst Justitiële inrichtingen (DJI)	1995	15.445
	Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	1996	586
	Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	2004	251
BZK	Dienst Informatie Voorziening Overheidspersoneel (IVOP)	1995	43
	Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	1997	109
	ICT Service Coöperatie (ISC) voorheen ITO	1998	550
	Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)	1998	3.534
	Basisadministratie persoonsgegevens reisdocumenten (BPR)	1999	55
OC en W	Dienst Centrale Financiën instellingen (CFI)	1996	467
	Rijksarchiefdienst (RAD)	1996	300
Defensie	Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWenT)	1996	1.300
	Defensie Telematica Organisatie (DTO)	1998	2.054
VROM	Rijksgebouwendienst (RGD)	1999	935
V&W	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	1995	445
EZ	Senter	1994	639
	Agentschap Telecom	1996	341
	Economische Voorlichtingsdienst (EVD)	2001	169
	Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE)	2002	173
LNV	Plantenziektenkundige Dienst (PD)	1994	325
	Keuringsdienst van Waren (KvW)	2000	840
	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV)	2003	n.b.
	Bureau Heffingen	1998	612
	Laser	1999	807
	Dienst Landelijk Gebied (DLG)	2004	870
SZW	Agentschap SZW	2003	110
VWS	Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen (CBG)	1996	99
	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)	2003	65
	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	2004	1.380

N.B. Het aantal fte's is gebaseerd op gegevens uit 2001

Bron: Ministerie van Financien, 2004 (www.minfin.nl/agentschappen)

Tabel 3. Categorieën van agentschappen

Categorie	Aandachtspunt aansturing	Voorbeeld
Uitvoering van regelingen; doen van geldelijke uitkeringen (subsidies) of inningen	Grote mate van standaardisatie van primaire processen waardoor indicatoren en normen makkelijk te formuleren zijn; mogelijkheden voor benchmarking	Centraal Justitieel Incassobureau, Dienst Regelingen LNV, Senter
Inspectiediensten: uitvoering van inspecties c.q. controles op uitvoering en/of naleving van wet- en regelgeving van rijksoverheid	De onafhankelijke positionering en werkwijze vereist speciale invulling van opdrachtgeverschap	Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Werk en Inkomen
Beheer van informatiebestanden, informatietechnologie & (on)roerende zaken	Producten zijn goed meetbaar. Aansturing kan vooral op beheersmatige kengetallen, minder beleidsinhoudelijke sturing nodig	Rijksgebouwendienst, Centrale Archief en Selectiedienst, Defensie Telematica Organisatie
Onderzoeksinstituten	Veel van deze activiteiten zijn zeer specialistisch en uniek. Hierdoor is doelmatigheidsbevordering moeilijk te realiseren; andere instrumenten dan kostprijzen nodig	Nederlands Forensisch Instituut, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Nederlands Vaccin Instituut
Registratie en verlening van vergunningen	Het eindproduct is goed meetbaar en steeds gelijk. Normstelling voor de doelmatigheid op het eindproduct is daardoor goed mogelijk	Bureau voor het Industrieel Eigendom, College Beoordeling Geneesmiddelen, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg

Bron: bewerking van Smullen & Van Thiel, 2002

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering*. Den Haag.
- Berenschot. (2002). *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel: een bijdrage aan doelmatiger werken!* Utrecht.
- Blokhuis, M. & J. Slootmaker (2002). De rol van de eigenaar. In A. Kraak & R. van Oosterroom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU. Pp. 104-111.
- Commissie Kohnstamm. (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1. Den Haag.
- Hilverts, F. (2004). Dienst Bestuurszaken: op weg naar agentschap. In S. van Thiel (red.). *Governance van uitvoeringsorganisaties*. Apeldoorn, Kadaster.
- Kerkvliet, A. (2002). Agentschap zijn is meer dan 'bedrijfje spelen'. In A. Kraak & R. van Oosterroom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU. Pp.98-103
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde diensten*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Kraak, A. & R. van Oosterroom. (2002). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks no. 1. Den Haag, SDU.
- Smullen, A. & S. van Thiel. (2002). Agentschappen: eenheid in verscheidenheid. In A. Kraak & R. van Oosterroom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU. Pp. 36-44.
- Thiel, S. van. (2003). Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 39(mei), A5215 pp. 1-25.Thiel,
- Thiel, S. van, A. Jansen, R. Timmerman & P. Plug. (in druk). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen*
- Van Twist, M.J.W. & I. Mayer. (2000). De afstemming tussen beleid en uitvoering: ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid. *Bestuurskunde*, 9(1), 25-34.

Noten

¹ De instellingsvoorwaarden vinden hun grondslag in de Comptabiliteitswet en zijn uitgewerkt in de Wegwijzer baten-lastendiensten deel 1 en toegelicht met handreikingen en praktijkvoorbeelden in de delen 1a en 1b (www.minfin.nl/agentschappen).

² Tenzij het financieel beheer het moederdepartement niet wordt goed gevonden door de accountant. Dan kan het kandidaat-agentschap worden getroffen door een moratorium en moet een jaar worden gewacht voor opnieuw een voorstel voor toekenning van de agentschapstatus kan worden ingediend (vgl. Hilverts, 2004).

³ De resultaten van deze enquête zijn nog niet gepubliceerd. Meer informatie kan bij de tweede auteur worden verkregen.