

Bijlage 1

Rapport ICER-werkgroep Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen

1. Inleiding

In haar vergadering van 7 mei 2002 heeft de ICER besloten tot het instellen van een interdepartementale werkgroep die een rapport zou voorbereiden over de mededeling van de Europese Commissie 'Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen' (COM(2001) 648 def. van 13 november 2001; hierna: Commissiemededeling (2001) 648).

De mededeling past in het streven van de Commissie om het beheer van communautaire programma's te externaliseren. Externalisering kan plaatsvinden door delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan netwerken van nationale agentschappen (NA's).¹ NA's kunnen zijn openbare organen, of organen die, onder toezicht van de staat, zijn belast met overheidstaken. Op grond van ervaringen op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdbeleid beschrijft de mededeling de mogelijke aanpak, modaliteiten en instrumenten. Drie gebieden waarop een dergelijk beheer kan worden overwogen, worden in de mededeling behandeld: statistiek, onderzoek en innovatieve acties op het gebied van structuurfondsen.

De mededeling dient te worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat lidstaten zich nu al vaak in een moeilijke positie bevinden bij het beheer en de uitvoering van Europese fondsen en programma's. De mededeling besteedt weinig aandacht aan de juridisch/bestuurlijke gevolgen van de voorgestelde inzet van de nationale agentschappen voor het beheer van communautaire programma's. De problematiek van de aansturing van de ingezette nationale agentschappen wordt zeer summier behandeld. Dit is met name een probleem als er naast Europese ook nationale gelden via deze agentschappen zullen lopen. Ook rijzen er vragen met betrekking tot de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid, de ministeriële verantwoordelijkheid en de rol van nationale en Europese cofinanciering. Een dergelijke cofinanciering wordt in de Mededeling aanbevolen als extra waarborg voor de effectiviteit van de ingezette nationale agentschappen. De mededeling behandelt slechts in grote lijnen de specifieke bevoegdheidsverdeling tussen betrokkenen en de aansprakelijkheid voor het functioneren van de agentschappen bij de uitvoering van communautaire programma's (ligt de rekening primair bij de lidstaat of toch bij de EG?). Ook kan, afhankelijk van de aard van de te verrichten werkzaamheden door de nationale agentschappen, de problematiek van aanbesteding aan de orde zijn.

De interdepartementale werkgroep (zie bijlage 2) kreeg tot taak de volgende vragen te beantwoorden:

1. Hoe ziet de aansturing van de agentschappen in de voorgestelde constructie er uit?
2. Wat zijn de risico's voor de lidstaten bij de in de mededeling neergezette constructie?

¹ Externalisering kan overigens ook plaatsvinden door de inzet van communautaire agentschappen. Zie hierover de mededeling van de Commissie van 13 december 2000 inzake de externalisering van het beheer van de communautaire programma's vergezeld van een voorstel voor een kaderverordening voor een nieuw type uitvoerend agentschap (COM(2000) 788 def.; hierna: Commissiemededeling (2000) 788). Communautaire agentschappen zullen in het onderhavige rapport in beginsel niet aan de orde komen.

3. Zijn de uitgangspunten zoals geformuleerd in de Mededeling verenigbaar met het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel?
4. Wat is de concrete grondslag of bevoegdheid van de Europese Commissie om in concrete gevallen of beleidsterreinen nationale agentschappen in te zetten?
5. Is de voorgestelde inzet van nationale agentschappen verenigbaar met de begrotingssystematiek van de Europese Unie?
6. Wat is de verhouding tussen de politieke verantwoordelijkheid van de Europese Commissie (bijvoorbeeld tegenover het EP) en de politieke verantwoordelijkheid van een nationale regering of minister voor het functioneren van het nationale agentschap?
7. Welke (Europese) regels omtrent aansprakelijkheid zijn van toepassing?

De werkgroep besloot om ter wille van de leesbaarheid van het rapport de vragen te herschikken. Het rapport is verder als volgt ingedeeld:

- Hoofdstuk 2: Afbakening van begrippen en duiding van betrokken beleidsterreinen
- Hoofdstuk 3: Bevoegdheid en politieke verantwoordelijkheid op communautair niveau bij de inzet van nationale agentschappen bij het beheer van communautaire programma's (*deels vragen 3, 4 en 6*)
- Hoofdstuk 4: Aansturing van de nationale agentschappen volgens de Commissiemededeling (*vraag 1, deels vraag 4*)
- Hoofdstuk 5: Het subsidiariteitsbeginsel en de inzet van nationale agentschappen (*deels vraag 3*)
- Hoofdstuk 6: Begrotingsaspecten van de inzet van nationale agentschappen (*vraag 5*)
- Hoofdstuk 7: Inzet van nationale agentschappen in Nederland en de politieke verantwoordelijkheid op nationaal niveau (*deels vraag 6*)
- Hoofdstuk 8: Algemene ministeriële bevoegdheden en aansprakelijkheid van de Staat (*vraag 7*)
- Hoofdstuk 9: Risico's van beheer door nationale agentschappen (*vraag 2*)
- Hoofdstuk 10: Algemene conclusies en aanbevelingen

2. Afbakening van begrippen en duiding van betrokken beleidsterreinen.

Definitie van '(netwerk van) nationale agentschappen'

De term 'nationaal agentschap' zoals de Europese Commissie in de Mededeling gebruikt kan verwarring wekken. In Nederland wordt onder 'agentschap' verstaan een departementsonderdeel met een eigen budget en een zekere mate van bevoegdheid tot zelfstandig handelen. Het agentschap is intern verzelfstandigd maar blijft hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De eventuele bevoegdheid om besluiten te nemen, berust op mandaat, op attributie, of op delegatie.² Agentschappen waren formeel geregeld in de Comptabiliteitswet (Stb. 1976, 671). Sinds een wetwijziging in 2001 spreekt deze wet van een baten-lastendienst en niet meer van een agentschap.³ Daarmee verdween het agentschap echter niet als organisatorisch (dienst)onderdeel binnen het Rijk. In lagere regelgeving wordt de term nog gebruikt.⁴

² Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 11e druk, 1999, blz. 126.

³ Comptabiliteitswet, Hoofdstuk VI, zoals gewijzigd bij wet van 12 april 2001, Stb. 2001, 240.

⁴ Kamerstukken II, 1999-2000, 26 974, nr. 3, blz. 5.

De Commissie verstaat onder 'agentschappen' "externe nationaal-rechtelijke of openbare organen of organen die zijn belast met overheidstaken onder toezicht van de staat".⁵

De (nationale) agentschappen (hierna: NA's) dienen belast te worden met het beheer van communautaire programma's. Een NA hoeft niet per se te worden opgericht met het oog op de uitvoering van een programma, het kan reeds in een lidstaat bestaan los van enig programma. Een NA hoeft niet een landelijk bereik te hebben maar kan ook een regionale of grensoverschrijdende entiteit zijn.⁶

De NA dient te worden begrepen tegen de achtergrond van hetgeen de Commissie daarmee beoogt. De Commissie wil in het kader van communautaire programma's haar uitvoeringsverantwoordelijkheden decentraliseren ("externalisering van beheer"). Dat kan o.a. naar entiteiten op nationaal niveau.⁷ Deze entiteiten, de NA's, worden belast met het beheer van de financiële middelen van een communautair programma en dus met communautaire begrotingsmiddelen. De NA's worden aangewezen door de lidstaten en krijgen vervolgens van de Europese Gemeenschap (bij monde van de Commissie) een "openbare dienstverleningsopdracht" die onder "staatsgarantie" moet worden uitgevoerd.⁸ De verschillende NA's vormen daarbij een "gestructureerd geheel van communicerende organisaties", het NA-netwerk. De Commissie is de gangmaker en coördinator van het netwerk, ziet erop toe dat het programma een communautaire toegevoegde waarde oplevert en exploiteert de synergieën.⁹

Een NA in de betekenis die de Commissie eraan geeft, is een bredere categorie dan het Nederlandse 'agentschap'. Daarin kan het ook gaan om NA's waarbij geen directe hiërarchische relatie ten opzichte van een minister bestaat. Daarnaast kan een NA ook buiten de overheid staan en een privaatrechtelijke organisatie zijn vermits het onder garantie van de lidstaat zijn taak uitvoert.¹⁰

Op welke beleidsterreinen kunnen (netwerken van) NA's dienst doen?

Op dit moment bestaan er reeds verschillende communautaire programma's waar met nationale agentschappen wordt gewerkt. Zij betreffen beleidsterreinen die bestreken worden door hoofdstuk 3 van het derde deel, titel XI, van het EG-verdrag (Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd). Op het gebied van onderwijs gaat het om het actieprogramma

⁵ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6.

⁶ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6.

⁷ Externalisering kan ook plaatsvinden door het delegeren van uitvoerende verantwoordelijkheden aan communautaire agentschappen of door uitbesteding aan de particuliere sector in het kader van een contract. Zie Commissiemededeling (2000) 788, blz. 4-6, 8-9.

⁸ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 4-6.

⁹ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 5-6.

¹⁰ Dit blijkt niet expliciet uit de onderhavige mededeling maar uit hoofdstuk B.3. Externalisering, van de toelichting bij het Voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (COM(2000) 461 def.) (hierna: Voorstel nieuw Financieel Reglement 2000), Pb.EG 2001, C 96/1.

Socrates¹¹, bij beroepsopleiding om het actieprogramma Leonardo da Vinci¹² en bij jeugd om het actieprogramma Jeugd (tot 2000: Jeugd voor Europa).¹³

De Europese Commissie is van mening dat ook op andere gebieden overwogen kan worden om gebruik te maken van netwerken van NA's. Ter illustratie bespreekt zij kort een drietal beleidsterreinen: statistiek, onderzoek en innovatieve acties op het gebied van de structuurfondsen.¹⁴ Andere gebieden worden niet genoemd in de Commissiemededeling. Het is naar de mening van de werkgroep evenwel niet ondenkbaar dat ook op andere terreinen (bijvoorbeeld volksgezondheid, sociaal beleid, cultuur, consumentenbescherming of transeuropese netwerken) deze constructie zou kunnen worden voorgesteld, omdat hiermee de Europese Gemeenschap dichter bij de burgers kan worden gebracht en het om niet-exclusieve Gemeenschapsterreinen gaat. Bovendien is er in bepaalde gevallen al sprake van een netwerkconstructie (bijvoorbeeld het netwerk inzake epidemiologische surveillance en beheersing van overdraagbare ziekten¹⁵).

Welke vormen van beheer heeft de Commissiemededeling niet op het oog?

De Commissie geeft in haar mededeling aan dat een aantal vormen van beheer niet bedoeld is voor netwerken van NA's.¹⁶ Dat zijn:

- a. gedeeld beheer (zoals bij structurele maatregelen en landbouwbeleid);
 - b. gedecentraliseerd beheer (zoals programma's ten behoeve van de kandidaat-lidstaten).
- Bij de vormen a en b vertrouwt de Commissie aan de lidstaten de verantwoordelijkheid toe om zelf handelingen te stellen tot uitvoering van de begroting.

Ook wordt niet bestreken:

- c. gecentraliseerd beheer wanneer gebruik wordt gemaakt van communautaire uitvoeringsorganen (communautaire agentschappen).¹⁷

Tenslotte wordt evenmin bedoeld:

- d. netwerken van begunstigden: dit betreft begunstigden van een communautair programma of actie die zich groeperen in een (transnationaal) partnerschap ter uitvoering van een project waarvoor zij een EG-subsidie krijgen.¹⁸

¹¹ Voor de periode 1995-1999 bij besluit 819/95/EG (Pb.EG 1995, L 87/10); opgevolgd door besluit 253/2000/EG (Pb.EG 2000, L 28/1) voor de periode 2000-2006.

¹² Voor de periode 1995-1999 bij besluit 94/819/EG (Pb.EG 1994, L 340/8); opgevolgd door besluit 1999/382/EG (Pb.EG 1999, L 146/33) voor de periode 2000-2006.

¹³ Voor de periode 1988-1991 bij besluit 88/348/EEG (Pb.EG 1988, L 158/42); achtereenvolgens opgevolgd door besluit 91/395/EEG (periode 1992-1994) (Pb.EG 1991, L 217/25), besluit 818/95/EG (periode 1995-1999) (Pb.EG 1995, L 87/1) en besluit 2000/1031/EG (periode 2000-2006) (Pb.EG 2000, L 117/1).

¹⁴ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 15-16.

¹⁵ Beschikking 2119/98/EG (Pb.EG 1998, L 268/1).

¹⁶ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6-7.

¹⁷ Dit is het onderwerp van Commissiemededeling (2000) 788.

¹⁸ Zoals dit bijvoorbeeld gebeurt bij INTERREG, een communautair initiatief van het EFRO. Door middel van INTERREG wordt gemeenschapsgeld ter beschikking gesteld voor maatregelen en gebieden die voldoen aan door de Commissie vastgestelde richtsnoeren en die zijn opgenomen in door de Commissie goedgekeurde programma's.

3. Bevoegdheid en politieke verantwoordelijkheid op communautair niveau bij de inzet van nationale agentschappen bij het beheer van communautaire programma's

Algemeen

Op grond van het attributiebeginsel mag de Europese Gemeenschap (EG) slechts handelen binnen de grenzen van de door het EG-verdrag toegekende bevoegdheden en doelstellingen.¹⁹ Ook de vijf instellingen van de EG mogen slechts handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die het verdrag hen toekent.²⁰ De (praktische) toepassing van het attributiebeginsel vindt zijn neerslag in de eis dat een besluit (als bedoeld in art. 249 EG) genomen door een instelling, een bepaling van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag moet hebben. Naast het hebben van een juiste rechtsbasis dienen besluiten van de Gemeenschapswetgever wanneer nodig aan te geven wie zorg draagt voor de nadere uitvoering. Dat is over het algemeen de Commissie die op basis van delegatie de bevoegdheden krijgt de betrokken regels uit te voeren.²¹ In de praktijk zullen EG-besluiten vaak daarnaast ook aangeven dat de uitvoering de medewerking vereist van de lidstaten.

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid bij NA's op de terreinen van onderwijs, beroepsopleiding en jeugd

De besluiten waarmee de programma's Jeugd, Leonardo da Vinci en Socrates door de Raad en het Europees Parlement tot nu toe zijn vastgesteld, zijn gebaseerd op de artikelen 149 en/of 150 EG.²² Deze programma's zijn samengesteld uit verschillende zogeheten acties.²³ De betrokken besluiten geven op hoofdlijnen aan wie betrokken is bij de tenuitvoerlegging van de programma's. Dat is ten eerste de Commissie die zich bij haar besluitvorming laat bijstaan door een comité. De Commissie werkt verder met name samen met de lidstaten bij het nemen van concrete maatregelen. Wat betreft de rol van de lidstaten verschillen de diverse besluiten in formulering. Over het algemeen blijkt dat de lidstaten er voor dienen te zorgen dat op nationaal niveau de passende structuren en regelingen bestaan die nodig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het desbetreffende programma.

De tenuitvoerlegging van voornoemde programma's wordt vormgegeven door het beheer van de verschillende acties. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de acties die de Commissie rechtstreeks beheert (gecentraliseerde acties) en de acties die onder het beheer van de nationale structuren vallen (gedecentraliseerde acties). Bij de gecentraliseerde acties maakt de Commissie gebruik van zogeheten bureaus voor technische bijstand (BTB's).²⁴ Het is bij de gedecentraliseerde acties dat de NA's een rol spelen.²⁵ De besluiten waarbij de programma's werden ingesteld geven niet expliciet aan welke acties gedecentraliseerd zijn. Ook bevatten zij geen expliciete vermelding van NA's.

¹⁹ Artikel 5, eerste alinea, EG,

²⁰ Artikel 7, lid 1, EG.

²¹ Artikelen 202, 3^e streep, en 211, 4^e streep, EG.

²² De eerste twee programma's Jeugd voor Europa kenden als rechtsbasis artikel 235 EEG.

²³ Soms met namen als Erasmus en Comenius, acties die onderdeel zijn van Socrates.

²⁴ *Bureaux d'assistance technique* (BAT). BTB's worden ingezet om de Commissie te assisteren om vanuit Brussel programma's in de lidstaten uit te voeren. TAIEX is bijvoorbeeld een BTB bedoeld om de overheden van de kandidaatlidstaten voor te bereiden op toetreding.

²⁵ Speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa, Pb.EG 2002, C 136/1, para. 22.

De werkgroep merkt daarom op dat op de terreinen van onderwijs, beroepsopleiding en jeugd in de ogen van de Gemeenschapswetgever de NA's, formeel gesproken, niet als afzonderlijke entiteiten bestaan. De programmabesluiten spreken, zoals gezegd, enkel van de Commissie en de lidstaten. Uit de tekst van deze besluiten blijkt dat de Commissie de centrale rol speelt bij de uitvoering van de programma's ("draagt zorg", "is belast", "legt ten uitvoer" enz.). Van de lidstaten wordt echter medewerking gevraagd voor het opzetten van 'passende nationale structuren'. Aangenomen moet worden dat het instellen en inzetten van NA's daarbij inbegrepen is. Dat betekent dat met betrekking tot de NA's de lidstaten een verantwoordelijkheid hebben, die wordt beheerst door de samenwerkingsplicht jegens de Gemeenschap en het beginsel van gemeenschapstrouw overeenkomstig artikel 10 EG. Dit schept een vorm van wederzijdse informatie, bijstand en samenwerking tussen lidstaten en Commissie. In de praktijk van de NA's voor Jeugd, Leonardo da Vinci en Socrates gebeurt dat op dit moment ook op die wijze. Een schending van alleen artikel 10 EG door een lidstaat komt in de praktijk overigens niet voor; er is altijd sprake van schending van artikel 10 EG juncto één of meer andere Verdragsbepalingen.²⁶

Op Gemeenschapsniveau vindt de democratische controle op de uitvoering van communautaire programma's plaats door het Europees Parlement en is gericht op de vraag of de Commissie haar verantwoordelijkheid in dezen goed heeft ingevuld. De externe controle daarop vindt plaats door de Europese Rekenkamer.

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid bij NA's in de onderhavige Commissiemededeling

Met de onderhavige mededeling ontvouwt de Commissie haar plannen om de positie van de NA's te formaliseren. Communautaire programma's zullen door middel van 'netwerkbeheer' ten uitvoer gelegd moeten worden. Onder netwerkbeheer moet worden verstaan het beheer van programma's door NA's die gezamenlijk een netwerk vormen doordat ze allemaal zijn verbonden aan een programma. Of dit een formeel of een virtueel netwerk zal zijn, maakt de mededeling niet duidelijk. Van belang is dat, naar de mening van de Commissie, door de inzet van een netwerk van NA's de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Commissie, lidstaten en NA's verduidelijkt kan worden.²⁷

Uit de mededeling blijkt dat de Commissie de volgende verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor ogen staat:

- I. de Commissie heeft de politieke controle over het programma (de NA's voeren hun taken uit voor rekening van de Commissie), zorgt voor de coördinatie van het netwerk en voert het toezicht, de evaluatie en de controle van de aan de NA's gedelegeerde taken uit;²⁸
- II. de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de aanwijzing en de resultaten van de NA's en verzorgen de begeleiding, controle en *follow-up* van de NA's;²⁹
- III. de NA's zijn belast met de uitvoering van het programma en met het beheer van de middelen.³⁰

²⁶ Kamerstukken II, 2001-2002, 27 571, nr. 3, blz. 5, voetnoot 2.

²⁷ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6 en 8.

²⁸ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6 en 12.

²⁹ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6 en 8.

³⁰ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6.

Daarmee ligt, zo begrijpt de werkgroep de mededeling, de eindverantwoordelijkheid over het programma (waarvan de inzet van NA's een onderdeel is) bij de Commissie. Lidstaten en NA's krijgen daarnaast echter nadrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid. In vergelijking met de praktijk tot nu toe op de terreinen van onderwijs, beroepsopleiding en jeugd waar de NA's formeel gesproken niet 'bestaan', zouden de respectieve rollen en verantwoordelijkheden scherper omlinjd gaan worden. De vraag rijst in hoeverre de Commissie in haar mededeling voldoende duidelijk maakt dat in praktijk deze scherpere omlijning werkelijk zal worden bereikt.

De werkgroep leidt uit de mededeling af dat de exacte verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de inzet van NA's, zal afhangen van hetgeen, in of op basis van het juridisch kader dat de Gemeenschapswetgever heeft vastgelegd, de lidstaten en de Commissie met elkaar afspreken.

In het hierboven geschetste stelsel wordt niet aangegeven hoeveel verantwoordelijkheden de Commissie aan de NA's zou willen delegeren.³¹ Krachtens het EG-recht mag de Commissie alleen niet-discretionaire bevoegdheden delegeren aan andere organen. Deze delegatie dient bij rechtshandeling plaats te vinden en nauwkeurig vast te leggen de omvang en de reikwijdte van de gedelegeerde bevoegdheden. De uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden blijft in haar geheel onderworpen aan de controle van de Commissie.³² In de mededeling lijkt de Commissie zich hiervan bewust te zijn wanneer ze waarschuwt voor de moeilijkheden die zich kunnen voordoen wanneer NA's beleidsverantwoordelijkheden zouden willen uitoefenen in plaats van de Commissie.³³ Ook geeft de Commissie aan dat de rol van het NA in het beheer strikt begrensd is, het NA geen beoordelingsruimte heeft en die rol dus minder ver gaat dan in het model voorgesteld bij communautaire uitvoerende agentschappen.³⁴ In het verlengde van de voordelen zoals nabijheid en flexibiliteit bij de inzet van NA's, zijn echter in de praktijk discretionaire bevoegdheden niet uit te sluiten.³⁵ De werkgroep is van mening dat de lidstaten zich bewust moeten zijn van het belang van het goed afbakenen van de verantwoordelijkheden die de Commissie aan de NA's delegeert.

4. Aansturing van de nationale agentschappen volgens de Commissiemededeling

Inleiding

De inzet van een NA bij de uitvoering van een communautair programma wordt in de Commissiemededeling geschetst vanuit Europees perspectief. Aangezien een NA in de lidstaat zelf zal opereren, dient de inzet ook vanuit nationaal perspectief te worden bekeken.

Europees perspectief

³¹ Opgemerkt moet worden dat het hier dus om een andere invulling gaat van het begrip 'delegatie' dan in de Nederlandse wet- en regelgeving (artikel 10:13 en volgende Awb). Het begrip delegatie naar Nederlands recht zou immers behelzen dat de delegans (in het onderhavige geval de Commissie) de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid verliest (er is sprake van een daadwerkelijke overdracht van de bevoegdheid, in tegenstelling tot bij de figuur van mandaat). De Commissie wil echter dat de eindverantwoordelijkheid over het programma (waarvan de inzet van NA's onderdeel is) bij haarzelf blijft liggen.

³² Zaken 9/56, Meroni, Jur. 1958, blz. 11, en 10/56, Meroni, blz. 53.

³³ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 9.

³⁴ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 11-12.

³⁵ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 7-8.

Volgens de mededeling bestaat het totale regelgevingskader uit vier onderdelen:

- I. de rechtsgrond, dat is het besluit waarin de Gemeenschapswetgever als vorm van beheer het netwerk van NA's noemt;
- II. het besluit van de Commissie bevattende de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie en lidstaten;
- III. een werkingsovereenkomst tussen Commissie en NA bevattende een werkprogramma;
- IV. een overeenkomst tussen Commissie en NA over de betrokken gedecentraliseerde acties en het beheer van de middelen.³⁶

I.

Voor het basisbesluit van de Gemeenschapswetgever waarin het netwerk van NA's als vorm van beheer wordt genoemd, geeft de Commissie twee varianten. In de eerste variant zou deze vorm van beheer in ieder besluit waarin het desbetreffende programma wordt ingesteld, worden vermeld. Bij de tweede variant zou een specifieke kaderregeling worden vastgesteld waarin de beginselen, de voorwaarden en de instrumenten voor de inzet van NA's zijn geregeld.

De Commissie heeft een voorkeur voor de eerste variant omdat het moeilijk zal zijn in een kaderregeling alle mogelijke toekomstige gevallen voldoende gedetailleerd te regelen.

De werkgroep deelt de voorkeur voor de eerste variant omdat daarmee de bevoegdheid om te besluiten tot de inzet van NA's duidelijker in de handen van de Gemeenschapswetgever wordt gelegd. De werkgroep wijst dan ook af, de gedachte van de Commissie dat in bepaalde omstandigheden de Commissie een beroep zou kunnen doen op beheer door een netwerk van NA's zonder dat een besluit van de Gemeenschapswetgever eraan refereert.³⁷ Dat zou betekenen dat het hier geschetste regelgevingskader een formele rechtsbasis zou ontberen.

Naar de mening van de werkgroep dient het instellen van een netwerk van NA's rechtstreeks te kunnen worden afgeleid uit een besluit van de Gemeenschapswetgever. Naar de mening van de werkgroep zal dan ook in het eerstvolgende concrete voorstel van de Commissie aan de Raad en het EP waarbij NA's aan de orde zijn, deze rechtsfiguur expliciet moet worden genoemd. Dit besluit zal immers als precedent kunnen fungeren voor daaropvolgende besluiten.

II.

De tweede laag van het regelgevingskader bestaat volgens de Commissie uit een besluit van de Commissie waarin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie en lidstaten met betrekking tot de NA's is vastgelegd. In dit besluit wordt aangegeven wat de minimumvereisten voor een NA zijn waarop de lidstaten hun keuze moeten baseren. In het Commissiebesluit worden voorts de procedures vastgelegd voor de interne controles die door de NA's moeten worden gedaan. Tevens wordt geregeld dat de nationale autoriteiten, (de bevoegde diensten van) de Commissie en de Europese Rekenkamer toegang hebben tot de administratie betreffende de communautaire middelen van het nationale agentschap.

Dit besluit speelt een belangrijke rol bij de operationalisering van het NA in de lidstaat. Hetgeen daarin is vastgelegd, kan grote consequenties hebben voor de lidstaat. De lidstaat staat immers garant voor het NA en als deze in gebreke blijft, is de lidstaat in de visie van de Commissie verantwoordelijk.³⁸ De vraag rijst daarom of de Gemeenschapswetgever aan de

³⁶ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 13-15, 24-26.

³⁷ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 13, vn. 17.

³⁸ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6, 19 en 38-39.

Commissie de bevoegdheid zou dienen te delegeren om een dergelijk besluit vast te stellen. De werkgroep beantwoordt deze vraag negatief, daarbij verwijzend naar de door de ICER vastgestelde 'Richtsnoeren comitologie'. De richtsnoeren geven aan dat in een basisbesluit zoveel mogelijk worden opgenomen voorschriften die verplichtingen opleggen aan nationale autoriteiten en die toezichtsbevoegdheden regelen.³⁹ Dit is gebaseerd op de Nederlandse uitgangspunten voor delegatie zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Deze schrijven voor dat in de formele wet zo veel mogelijk voorschriften die andere overheden in medebewind roepen of waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen, worden opgenomen.⁴⁰ De werkgroep concludeert dat alleen de Gemeenschapswetgever zelf het besluit betreffende de verantwoordelijkheidsverdeling mag vaststellen. De Commissie laat zich in haar mededeling overigens niet uit over de vraag in hoeverre het besluit betreffende de verantwoordelijkheidsverdeling via comitologie tot stand zou dienen te komen.

III.

Nadat de Commissie het besluit inzake de verantwoordelijkheidsverdeling heeft vastgesteld, zal de lidstaat overgaan tot de aanwijzing van een NA, of meer NA's in het geval van regionale of grensoverschrijdende NA's. De Commissie zal daarmee een zogenaamde werkingsovereenkomst sluiten waarin worden geregeld: de rol en activiteiten van het agentschap, de financiële bijdrage van de Gemeenschap in de werkingskosten van het agentschap alsmede zaken betreffende voorlichting en zichtbaarheid van het programma.

IV.

Daarnaast sluit de Commissie met het NA een zogenaamde overeenkomst over gedecentraliseerde acties. Deze overeenkomst bevat administratieve en financiële regels voor het beheer van de communautaire middelen en de controle daarop. De regels bepalen tevens dat de beheerde middelen uitsluitend voor de begunstigden zijn bestemd.

Uit de Commissiemededeling blijkt naar de mening van de werkgroep dat het NA in hoofdzaak door de Commissie zal worden aangestuurd op basis van met name de onderdelen II, III en IV van het regelgevingskader. De rol van de lidstaat is beperkt tot de aanwijzing van het NA en het subsidiair verantwoordelijk zijn voor de resultaten van het NA wanneer het NA in gebreke blijft.⁴¹ De centrale rol van de Commissie blijkt uit het volgende. De Commissie wil vóór, na of tijdens de uitvoering bij het NA, de begunstigden of de staten, de projecten en eventueel zelfs de beheers- en controlesystemen ter plaatse kunnen keuren en controleren. De nationale agentschappen moeten derhalve direct bij de Commissie verantwoording afleggen over activiteiten in het kader van de uitvoering van de programma's. Naar de mening van de werkgroep is de mogelijkheid van een controle vooraf bij het NA, zeer vergaand. De Commissie beoordeelt ook de evaluaties en verslagen van de nationale agentschappen. Daarnaast pleegt de Commissie regelmatig overleg met de autoriteiten van de lidstaten over de werking van de nationale agentschappen. Zij dient de lidstaat regelmatig te informeren over de resultaten van controles bij de agentschappen van die lidstaat.⁴²

³⁹ Richtsnoeren comitologie, 8 februari 2002, ICER 2002-1/9, blz. 11-12 en 15.

⁴⁰ Ar 24, lid 1, sub b en c.

⁴¹ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6, 19 en 38-39.

⁴² Commissiemededeling (2001) 648, blz. 14-15 en 34. Ook art. 38, lid 2, van Verordening 1260/1999 houdende algemene bepalingen inzake structuurfondsen (Pb. EG 1999, L 161/1) bepaalt dat de Commissie ter plaatse controles kan uitvoeren.

Nationaal perspectief

Volgens de mededeling bestaat het netwerk uit agentschappen die door de lidstaten worden aangewezen om bepaalde taken voor rekening van de Commissie uit te voeren. Dat betekent dat in de praktijk een minister een agentschap zal moeten aanwijzen voor in beginsel de gehele duur van het communautaire programma en vervolgens de Commissie hierover dient te informeren.

Voor de entiteit die aangewezen wordt, kan gekozen worden uit twee verschillende types:

- A. een openbaar orgaan;
- B. een orgaan dat, onder toezicht van de staat, is belast met overheidstaken.

Dit onderscheid kan worden afgeleid uit de commissiemededeling.⁴³ Uit het Voorstel nieuw Financieel Reglement 2000 leidt de werkgroep verder af dat een NA niet per se publiekrechtelijk hoeft te zijn, maar ook privaatrechtelijk kan zijn. In het laatste geval dienen zij belast te zijn met een openbare dienststopdracht onder garantie van de lidstaat.⁴⁴ Uit het voorgaande blijkt volgens de werkgroep dat de overheid een zekere keuzevrijheid heeft met betrekking tot de vraag welke entiteit zij zal aanwijzen.

De betrokken minister zal bij de aanwijzing 'administratieve of contractuele bepalingen' voor het agentschap vast dienen te stellen om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van het programma.⁴⁵ Vervolgens zal de betrokken minister toezicht moeten houden op het beheer van de middelen door het agentschap en garant moeten staan voor dit beheer. Onafhankelijke nationale controle-instanties moeten de beheer- en controlesystemen verifiëren. De lidstaat heeft een bepaalde verantwoordelijkheid en stelt zich garant voor het goede financiële beheer door het agentschap, ook in geval van onregelmatigheden, nalatigheid of fraude: "Als middelen in geval van onregelmatigheden of fraude niet volledig kunnen worden gerecupereerd, kan de Commissie een beroep doen op de Staat om de communautaire belangen bij de besteding van communautaire middelen te vrijwaren".⁴⁶ De nationale autoriteiten, (de bevoegde diensten van) de Commissie en de Europese Rekenkamer moeten toegang hebben tot de administratie betreffende de communautaire middelen van het nationale agentschap. De bevoegde nationale controle-instanties stellen alle informatie waarover zij beschikken betreffende uit het communautaire programma (mede)gefinancierde verrichtingen, het beheer daarvan en de controle op deze verrichtingen, ter beschikking aan de Europese Rekenkamer. De lidstaat dient de Commissie regelmatig te informeren over de resultaten van de controles bij zijn nationale agentschappen.

Hoewel de Commissie de centrale rol speelt bij het aansturen van het NA bij de feitelijke uitvoering van zijn werkzaamheden, kan, naar de mening van de werkgroep, de nationale overheid zich niet beperken tot het aanwijzen van het NA. Om te voorkomen dat zij zelf wordt aangesproken door de Commissie, zal de overheid in enigerlei mate controle dienen te houden op de activiteiten van het NA. Want als de Commissie in geval van problemen geen gehoor vindt bij het NA, zal zij zich snel tot de lidstaat zelf wenden. Voor de werkgroep is het in ieder geval duidelijk dat de betrokken overheden van de lidstaten geconfronteerd zullen

⁴³ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 5 en 6.

⁴⁴ Hoofdstuk B.3, Externalisering, van de toelichting bij het Voorstel nieuw Financieel Reglement 2000 (COM(2000) 461 def.), Pb.EG 2001, C 96/1.

⁴⁵ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 24.

⁴⁶ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 38-39.

worden met een uitbreiding van hun rol van toezichthouder. De praktische invulling van het toezicht zal afhangen van de (bestuurlijke) verhoudingen tussen de minister en de aangewezen entiteit en van de afspraken die zijn gemaakt bij de aanwijzing. Voor wat Nederland betreft verwijst de werkgroep in dit verband verder naar het advies en het rapport van de ICER 'De Europese dimensie van toezicht', waarin verschillende uitgangspunten en overwegingen zijn geformuleerd die betrokken kunnen worden bij de uitoefening van het noodzakelijke toezicht op NA's.⁴⁷ De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving op een bepaald terrein behoort ook bevoegd te zijn inzake de toezichtsfunctie.⁴⁸ Dat betekent in geval van NA's dat het toezicht daarop hoofdzakelijk op het niveau van de Europese bestuurslaag georganiseerd dient te worden.

In het voorgaande is de aansturing van het NA beschreven vanuit het Europese perspectief en vanuit het nationale perspectief. Het NA staat immers tussen de Commissie aan de ene kant, en de overheid van de lidstaat aan de andere kant. De werkgroep constateert dan ook dat er sprake is van controles van het NA door zowel de Commissie als door de lidstaat. De bezwaren van overlap, omslachtigheid en dubbel werk kunnen naar de mening van de werkgroep tot op zekere hoogte worden ondervangen door middel van duidelijke en vroegtijdige afspraken tussen de Gemeenschapswetgever, de Commissie en de lidstaten binnen het hierboven beschreven regelgevingskader.⁴⁹

5. Het subsidiariteitsbeginsel en de inzet van nationale agentschappen

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel treedt de EG, op die terreinen waar zij niet exclusief bevoegd is, slechts op wanneer het beoogde resultaat onvoldoende door de afzonderlijke lidstaten bereikt kan worden en derhalve beter door de Gemeenschap.⁵⁰

De subsidiariteitstoets heeft betrekking op de doelstellingen van beoogd overheidsbeleid. Naar de mening van de werkgroep kan die toets alleen worden toegepast op het programma dat de basis vormt voor de inzet van NA's: kunnen de betrokken doelstellingen beter door de EG worden bereikt? De keuze voor inzet van nationale agentschappen doet niet af aan het feit dat de desbetreffende besluiten een optreden van de Gemeenschap behelzen. Het inzetten van nationale agentschappen door de EG behelst enkel dat de uitwerking van een communautair programma dichter bij het nationale niveau plaatsvindt en kan niet worden gelijkgesteld met optreden door lidstaten zelf.

Op het instrumentarium, namelijk het instellen van een netwerk van NA's en dit netwerk inschakelen bij het beheer van een communautair programma, dient niet de subsidiariteitstoets maar eerder de proportionaliteitstoets te worden toegepast: gaat dit verder dan noodzakelijk,

⁴⁷ Zie met name p. 4, 14, en 30-33 van het rapport 'De Europese dimensie van toezicht' van 6 oktober 2002, bijlage 1 bij het desbetreffende advies (ICER 2000-56).

⁴⁸ Kamerstukken II, 2001-2002, 27831, nr. 1 (Kaderstellende visie op toezicht).

⁴⁹ In dit verband kan verwezen worden naar het beginsel van partnerschap zoals omschreven in artikel 8, lid 1, Verordening 1260/1999 houdende algemene bepalingen inzake structuurfondsen (Pb. EG 1999, L 161/1). Zie hierover Jans/De Lange/Prechal/Widdershoven, Inleiding tot het Europees Bestuursrecht, 2^e druk 2002, blz. 53-55. De auteurs gebruiken de term 'gemengd bestuur' (bestuur door de lidstaten en door de Commissie is zo nauw verstrengd dat beide componenten nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden zijn). Met deze term zou ook de inzet van NA's getypeerd kunnen worden.

⁵⁰ Artikel 5, 2e alinea, EG.

laat dit zo veel mogelijk ruimte voor nationale besluiten?⁵¹ Voor de beantwoording van deze vragen dienen de alternatieven te worden bekeken. Dat zijn de volgende:

- a) de Commissie houdt de uitvoering van de programma's volledig in eigen hand;
- b) de Commissie legt de uitvoering in handen van communautaire agentschappen;
- c) de Commissie draagt de lidstaten op de programma's zelf uit voeren.⁵²

Dit zijn alternatieven voor het onderwerp van de onderhavige mededeling:

- d) de Commissie legt de uitvoering in handen van nationale agentschappen (NA's).

Van geval tot geval dient te worden bekeken welke optie het beste middel is om de doelstellingen van het programma te bereiken. *In abstracto* kan het gebruik van NA's als meer proportioneel worden beoordeeld vanwege de door de Commissie aangevoerde voordelen van nabijheid, complementariteit, flexibiliteit en middelenconcentratie.⁵³ Daar staat tegenover het aspect dat de inzet van NA's in de praktijk veel controle- en andere flankerende activiteiten zal vergen van de kant van de lidstaten willen deze werkelijk garant kunnen staan voor de resultaten van de NA's. Naar de mening van de werkgroep moet daarom de vraag of een netwerk van NA's ingezet dient te worden, afgewogen worden door de Gemeenschapswetgever en zijn weerslag vinden in het basisbesluit dat het communautair programma in het leven roept.⁵⁴

6. Begrotingsaspecten van de inzet van nationale agentschappen

In haar mededeling neemt de Commissie als uitgangspunt dat de NA's die ingezet worden bij de uitvoering van een communautair programma, taken zullen moeten uitoefenen waar gemeenschapsmiddelen mee gemoeid zijn. Dit omvat dan ook de overdracht van deze middelen namens de Gemeenschap aan de begunstigen van het betrokken programma. De omvang van deze middelen zal in het programma dienen te zijn aangegeven. In beginsel is daardoor de inzet van NA's budgetneutraal in vergelijking met bijvoorbeeld de inzet van communautaire agentschappen. Daar komt bij dat naar de mening van de Commissie de inzet van NA's een gunstige kosten/baten-verhouding moet hebben in vergelijking met beheer in eigen hand.⁵⁵ Dit betekent dat deze vorm van beheer zelfs een budgetdrukkend effect zou kunnen hebben.

De werkgroep is van mening dat de Commissie in ieder voorstel moet aangeven op welke wijze inderdaad *efficiency* winst plaatsvindt. Deze *efficiency* winst kan niet voorshands worden aangenomen.

Behalve over een gunstige kosten/baten-verhouding spreekt de Commissiemededeling ook over het element van medefinanciering dat inherent zou zijn aan beheer door een netwerk van

⁵¹ Artikel 5, 3e alinea, EG; Protocol bij het Verdrag van Amsterdam betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, punten 6 en 7.

⁵² Volgens de typologie van de Commissie betreft a) gecentraliseerd rechtstreeks beheer, b) gecentraliseerd indirect beheer, en c) gedecentraliseerd beheer (of gedeeld beheer). Helaas kan dit verwarrend zijn aangezien de Commissie de inzet van NA's net als alternatief b) gecentraliseerd indirect beheer noemt, terwijl de Rekenkamer de inzet van NA's juist duidt als gedecentraliseerd beheer. Zie Commissiemededeling (2001) 648, blz. 6-7; en Speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa, Pb. EG 2002, C 136/1, para. 39 en verder.

⁵³ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 7-8.

⁵⁴ Zie dienaangaande ook hoofdstuk 3 van dit rapport.

⁵⁵ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 10.

NA's.⁵⁶ Uit de mededeling wordt niet goed duidelijk waaruit de medefinanciering door de lidstaat zou moeten bestaan. De meest voor de hand liggende verklaring is dat de Commissie hiermee doelt op de medefinancieringsmodellen zoals die bijvoorbeeld ook in het kader van de structuurfondsen of het communautair initiatief URBAN⁵⁷ gebruikelijk zijn. De bijdrage van de EG is bij deze projecten altijd afhankelijk van een vaak vrij substantiële financiële inspanning van de lidstaat zelf. Daarbovenop legt de Gemeenschap dan haar bijdrage. Het opdragen van het beheer van communautaire begrotingsmiddelen aan een NA zal dan inderdaad niet op grote problemen stuiten, eerder zelfs vrij voor de hand liggen naar de mening van de werkgroep, omdat de lidstaat in een dergelijk geval al een uitvoeringsorganisatie zal hebben of zal moeten inrichten voor het beheer van de eigen gelden ten behoeve van het project.

Mogelijk bedoelt de Commissie echter dat de werkingskosten van het NA verdeeld worden tussen lidstaat en Gemeenschap.⁵⁸ Dit alleen te regelen in de werkingsovereenkomst (de derde laag van het regelgevingskader, zie hierboven p. 14) is te laat. Ook is het minder voor de hand liggend om in de werkingsovereenkomst tussen Commissie en NA vast te stellen welke bijdrage de lidstaat die formeel geen partij is bij die overeenkomst, moet leveren, dan om dat in een overeenkomst te regelen tussen alle drie betrokkenen gezamenlijk.

Naar aanleiding hiervan merkt de werkgroep op dat tijdig moet worden aangegeven wie welke kosten in welke mate draagt waarbij duidelijk moet zijn dat deze kosten rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het programma. Dat kan het beste in het besluit van de Gemeenschapswetgever waarbij het communautair programma wordt ingesteld.

Verder merkt de werkgroep op dat het aspect van mede-financiering behelst dat de communautaire begroting wordt ontlast maar wel tot gevolg heeft dat de nationale begroting navenant wordt belast. De wenselijkheid daarvan zal afhankelijk dienen te worden gemaakt van de aanwezigheid van de eerder genoemde *efficiency* winst, onverkort de verantwoordelijkheid van de nationale begrotingswetgever. Bij het inzetten van bestaande NA's, die naast communautaire programma's ook nationale taken blijven uitvoeren, kan verdere kostenopdriving voortvloeien uit de verplichting dubbele boekhoudingen te voeren: een boekhouding voor het communautaire gedeelte, te verantwoorden bij de Commissie en Europese Rekenkamer en een boekhouding voor het nationale gedeelte, te verantwoorden bij de verantwoordelijke minister en de Algemene Rekenkamer. Ook dit aspect dient betrokken te worden bij de beoordeling van een voorstel van de Commissie voor de inzet van NA's.

7. Inzet van nationale agentschappen en de politieke verantwoordelijkheid in Nederland

Ministeriële verantwoordelijkheid

Bij de door de Commissie in de mededeling geschetste opzet, rijst de vraag naar de (Nederlandse) politieke verantwoordelijkheid voor de inzet van een Nederlands NA. Voor de behandeling van deze vraag maakt de werkgroep onderscheid tussen de gevallen dat het NA

⁵⁶ Mededeling, p. 11.

⁵⁷ URBAN II valt onder het EFRO.

⁵⁸ Commissiemededeling (2001) 648, blz. 11 en 14.

een onderdeel van een ministerie (A.) is, een zelfstandig bestuursorgaan (B.) of een privaatrechtelijke organisatie (C.).

A.

Ministeries zijn openbare organen en een bepaald onderdeel daarvan kan dus in beginsel ook als NA fungeren voor het beheer van een communautair programma. Naar de mening van de werkgroep vloeit evenwel uit de mededeling van de Commissie (impliciet) voort dat NA's vooral entiteiten zullen zijn die met een zekere mate van zelfstandigheid van het moederministerie opereren. Een baten-lastendienst (die in de Nederlandse praktijk nog vaak agentschap wordt genoemd) komt daarvoor in aanmerking. De betrokken minister en de Minister van Financiën kunnen, na instemming van de ministerraad, besluiten aan een bepaald dienstonderdeel van de rijksoverheid toe te staan onder bepaalde voorwaarden de begroting en de financiële verantwoording in te richten op basis van een stelsel van baten en lasten. Een dergelijk dienstonderdeel, dat dus intern wordt verzelfstandigd, wordt een baten-lastendienst genoemd (artikelen 10 en 11 Comptabiliteitswet 2001). Voorbeelden van baten-lastendiensten zijn het (tijdelijk) Agentschap SZW, het Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen (VWS), Laser (LNV) en Senter (EZ).

Tussen het moederministerie en een baten-lastendienst worden afspraken gemaakt over prestaties, kwaliteit, kosten en verantwoording. Een belangrijke voorwaarde is een statuut, waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd tussen moederministerie en de baten-lastendienst. In dit statuut wordt veelal de rol van de minister als eigenaar en de rol van de minister als opdrachtgever zichtbaar onderscheiden.⁵⁹ Bij een baten-lastendienst, die onderdeel van het (moeder)ministerie uitmaakt, blijft de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort van toepassing. Dat geldt ook in het geval de baten-lastendienst in Nederland als NA zorgdraagt voor het (gedeeltelijke) beheer van een communautair programma.

B.

Ook een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) komt in aanmerking om als NA te fungeren in de opzet die de Commissie in de mededeling schetst. Een ZBO is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.⁶⁰ Onder ZBO's vallen naast publiekrechtelijk vormgegeven bestuursorganen ook privaatrechtelijk vormgegeven organen met openbaar gezag. Een ZBO kan uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en bovendien:

de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.⁶¹

De werkgroep merkt op dat een ZBO een zogenaamde gesloten huishouding heeft en als bestuursorgaan geen taken mag verrichten die niet bij of krachtens de wet aan hem zijn opgedragen. Dat betekent dan ook dat de inzet voor de uitvoering van communautaire

⁵⁹ Ministerie van Financiën, Wegwijzer baten-lastendiensten, Instellingsprocedure, editie 2001.

⁶⁰ Gewijzigd voorstel van Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken I, 2001-2002, 27 426, nr. 276) en Aanwijzingen voor de regelgeving, nrs 124a t/m 124z.

⁶¹ Aanwijzing 124c voor de regelgeving; zie ook art. 3 gewijzigd voorstel Kaderwet ZBO's (Kamerstukken I, 27 426, nr. 276).

programma's wettelijk geregeld zal moeten worden voordat een ZBO als NA kan worden aangewezen. In het kader van deze regeling zal ook voorzien kunnen worden in de noodzakelijke mate van ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen door het ZBO als NA.

Voorbeelden van ZBO's zijn de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), ZorgOnderzoek Nederland (ZON), en het Centraal Bureau voor de Statistiek (zodra het voorstel Wet op het CBS is aanvaard en in werking is getreden).

Een ZBO verricht (extern) zelfstandige overheidstaken waarbij de omvang van de ministeriële zeggenschap beperkt is. Wel heeft de minister de nodige bevoegdheden om de hem regarderende ZBO's door middel van algemene aanwijzingen te sturen en te controleren. Dat geldt naar de mening van de werkgroep ook in het geval een ZBO in Nederland als NA zorgdraagt voor het (gedeeltelijke) beheer van een communautair programma. Uitgangspunt is dat bestuursorganen - ook als zij EG-beleid uitvoeren - Nederlandse bestuursorganen blijven, hetgeen ook betekent dat de Algemene wet bestuursrecht in beginsel van toepassing is.⁶²

C.

Volgens de opzet die de Commissie schetst kunnen privaatrechtelijke organisaties (niet zijnde ZBO's) alleen een NA zijn indien zij door de lidstaat worden belast met een openbare dienstverleningsopdracht. De Raad van State heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet gesteld er "begrip [voor te hebben] dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet uitstrekt tot EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Europese Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende beheer, controle en toezicht".⁶³ Wanneer een NA door de staat wordt aangewezen voor welke de staat een verantwoordelijkheid behoudt, is er wél sprake van ministeriële verantwoordelijkheid. De Commissie stelt immers dat het moet gaan om externe nationaal-rechtelijke organen of openbare organen of organen die zijn belast met overheidstaken of nationale entiteiten met een openbare dienstverleningsopdracht onder toezicht van de staat. In het geval dat, kort gezegd, de Commissie er niet uitkomt met een dergelijk NA, dan zal zij de lidstaat aanspreken. De minister die het NA heeft aangewezen, kan dan politiek verantwoordelijk worden gehouden voor het falen van het NA.

Op dit moment worden het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), het Centrum voor Innovatie en Opleidingen (CINOP), de Nuffic en het Europees Platform voor het Nederlandse Onderwijs beschouwd als NA's voor de communautaire programma's op de terreinen van respectievelijk jeugd, beroepsopleiding (Leonardo da Vinci) en onderwijs (Socrates). De Commissie noemt "onderwijs, opleiding en jeugd" het modelnetwerk.

In de zogenaamde "*Provisions relating to the responsibilities of the Member States and of the Commission concerning the National Agencies*" van het Programma Jeugd is het de taak van de lidstaten om een NA aan te wijzen. De Staatssecretaris van VWS heeft op 6 oktober 2000 op basis van een werkplan het NIZW, door middel van een subsidiebeschikking in eerste instantie voor een periode van 2 jaar, aangewezen als NA. Deze beschikking stelt expliciet dat wordt ingestemd met het definitieve werkprogramma, met dien verstande dat in geval een deelnemende organisatie geheel of gedeeltelijk niet aan de verplichtingen voldoet, het NA het niet voor het doel gebruikte geld terugvordert en hiervan tegelijkertijd melding maakt bij het Ministerie van VWS. Aan de hand van een evaluatie zal eind 2002 worden besloten of het NIZW het agentschap zal blijven voeren tot het einde van de programmaperiode (2006). Deze

⁶² Memorie van toelichting bij wetsvoorstel toezicht Europese subsidies (Kamerstukken II, 27572, nr. 3, blz. 4).

⁶³ Kamerstukken II, 2000-2001, 27571, A, blz. 2

evaluatie zal ook aandacht besteden aan het punt van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het CINOP richt zich op de uitvoering van de programma's in het beroepsonderwijs, Nuffic op het hoger onderwijs en het Europees Platform op het primair en voortgezet onderwijs. De minister van OCenW heeft de Regeling Leonardo da Vinci II uitgevaardigd, die op 25 november 2000 in werking is getreden.⁶⁴ De minister heeft met deze regels het CINOP als agentschap t.b.v. het beroepsonderwijs aangewezen en nadere regels gesteld over o.m. de financiële verantwoording, controlemogelijkheden en informatie aan de minister.

Het Europees Platform functioneert als nationaal agentschap voor het primair en voortgezet onderwijs. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Europees Platform zijn inmiddels neergelegd in een concept-bestuurlijke overeenkomst (beoogde datum van ingang 1 januari 2003) annex mandaatregeling, waarin financiële verantwoording en overdracht van bevoegdheden worden vastgelegd. De overeenkomst en de mandaatregeling, waarin Socrates en Leonardo overigens niet expliciet worden genoemd, komen in de plaats van een eerdere subsidiebeschikking.

In de Bestuurlijke Overeenkomst tussen de minister van OCenW en Nuffic (getekend 20 juni 2001, looptijd tot 1 januari 2005) zijn de werkzaamheden van Nuffic voor het hoger onderwijs vastgelegd. Daarin is onder meer geregeld dat werkzaamheden (kunnen) worden uitgevoerd ten behoeve van de Europese Unie. Werkzaamheden ten behoeve van Socrates worden niet expliciet genoemd. De bovenstaande regelingen van de NA's van Socrates en Leonardo maken duidelijk dat de uitvoering van gedecentraliseerde acties of onderdelen daarvan door de desbetreffende NA's vallen onder de eindverantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dit ministerie geeft goedkeuring aan de werkplannen en de verslagen van de NA's alvorens deze aan de Commissie worden aangeboden. De concept-contracten van de NA's met de Commissie krijgt het ministerie ter inzage voordat deze worden ondertekend. Toezicht en controle van de uitvoering vinden langs de gebruikelijke weg plaats.

Overheidsaanbestedingen

In de startnotitie was aangegeven dat afhankelijk van de aard van de te verrichten werkzaamheden door de nationale agentschappen, de problematiek van aanbesteding aan de orde zou kunnen zijn. Dienaangaande merkt de werkgroep het volgende op. Bij de inzet van NA's zoals geschetst door de Commissie is er sprake van een driehoeksverhouding tussen de Commissie, de lidstaat en het NA. De werkgroep is van mening dat een verplichting tot aanbesteding in deze driehoeksverhouding op twee momenten een rol zou kunnen spelen:

- a) wanneer de lidstaat een NA aanwijst;
- b) wanneer het NA, in het kader van de uitvoering van het communautair programma, opdracht aan derden zou geven tot het verrichten van diensten of de levering van goederen.

Of op moment a) een aanbestedingsplicht van toepassing is, dient aan de hand van de EG-overheidsaanbestedingsrichtlijnen beoordeeld te worden. Van belang daarbij is met name artikel 6 van de richtlijn diensten (92/50/EEG) dat bepaalt dat die richtlijn niet van toepassing is als, door middel van de aanwijzing van het NA, de opdracht wordt gegund aan een

⁶⁴ Regeling met toelichting is geplaatst in Uitleg OCenW-Regelingen 10-11-2000, Uitleg 27. Deze regeling is gebaseerd op artikel 2.1. van de "Bepalingen betreffende de verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie voor wat betreft de nationale agentschappen in het kader van de Algemene richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de tweede fase van het programma "Leonardo da Vinci" en op artikel 2, lid 7, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

publiekrechtelijke instantie die zelf aanbestedingsplichtig is en die opdracht plaatsvindt in het kader van een bij wet of bestuursrechtelijke bepalingen gereguleerde exclusieve taak.⁶⁵ Ook dient bezien te worden in hoeverre de aanwijzing tot NA een overeenkomst onder bezwarende titel behelst, want als dat niet het geval is, is de richtlijn diensten evenmin van toepassing.⁶⁶ Bij moment b) is er naar de mening van de werkgroep sprake van een mogelijke aanbestedingsplicht voor de Commissie. Het NA handelt immers in opdracht van, en voor rekening van de Commissie. De plaatsing van overheidsopdrachten voor dienstverlening door de Commissie is geregeld in het Financieel Reglement 1977 dat de EG-aanbestedingsrichtlijnen van toepassing verklaart.⁶⁷

8. Algemene ministeriële bevoegdheden en aansprakelijkheid van de Staat

Ministeriële bevoegdheden

Afgezien van de in hoofdstuk 7 vermelde bevoegdheden, hebben ministers ook de beschikking over andere wettelijke bevoegdheden om - waar de staat een rol heeft - informatie te verkrijgen dan wel toezicht te houden met betrekking tot subsidies die voortvloeien uit communautaire fondsen.

Ten eerste heeft de minister wie het aangaat krachtens artikel 44 van de Comptabiliteitswet 2001⁶⁸ de bevoegdheid om inlichtingen in te winnen en inzage te hebben in documenten en administratie van de rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen aan welke op grond van een communautair programma rechtstreeks of middellijk een subsidie is verstrekt én waarbij aan de lidstaat verplichtingen zijn opgelegd aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van de EG-subsidies. Op basis van artikel 92 van de Comptabiliteitswet 2001 kan de Algemene Rekenkamer hiernaar onderzoek doen.

Ten tweede is op decentrale bestuursorganen maar ook op ZBO's met een eigen (publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke) rechtspersoonlijkheid de Wet toezicht Europese subsidies⁶⁹ van toepassing. Met deze wet heeft de minister die betrokken is bij bepaalde EG-subsidies (waarin is begrepen het beheer, controle en toezicht van dergelijke subsidies), ten aanzien van bestuursorganen die deze subsidies ontvangen of hebben ontvangen de beschikking gekregen over een inlichtingenrecht alsmede – in geval van niet nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen – een aanwijzingsbevoegdheid en een verhaalsrecht.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet toezicht Europese subsidies merkte de regering op dat voor niet-naleving door niet-bestuursorganen die zonder tussenkomst van de staat rechtstreeks van de Europese Commissie subsidies ontvangen, de Staat alleen

⁶⁵ Pb.EG 1992, L 209/1.

⁶⁶ Artikel 1, aanhef, sub a, van richtlijn 92/50/EEG (richtlijn diensten), Pb.EG 1992, L 209/1.

⁶⁷ Eerste afdeling (artikelen 56 tot en met 64bis) van titel IV van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (Pb.EG 1977, L 356/1), zoals nadien gewijzigd.

⁶⁸ Stb. 2002, 413; in werking getreden op 1 september 2002 (Stb. 2002, 414).

⁶⁹ Stb. 2002, 40. ZBO's die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, maar tot de rechtspersoon Staat behoren, vallen niet onder het bereik van deze wet.

aansprakelijk is indien in de desbetreffende communautaire regelgeving nadere op de lidstaat rustende verplichtingen zijn geformuleerd. De regering draagt niet de verantwoordelijkheid voor de nationale uitvoering van communautair beleid door alle actoren die daarbij in de lidstaat betrokken zijn. De nationaal-staatsrechtelijke bevoegdheid wordt bepaald door de bevoegdheden die de minister jegens betrokken derden heeft. Heeft de minister geen bevoegdheid, dan is er niets waarover de minister zich tegenover de Staten-Generaal zou kunnen verantwoorden, afgezien van de vraag waarom de minister niet een wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt of andere regelgeving heeft opgesteld om voor zichzelf de nodige bevoegdheden te creëren. Deze nationaal-staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister jegens de Staten-Generaal staat principieel los van de Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat jegens instellingen van de Gemeenschap.⁷⁰

Naar de opvatting van de werkgroep volgt hieruit dat de minister, behalve voor het naleven van de in het regelgevingskader afgesproken verantwoordelijkheden van de lidstaat ten aanzien van het NA, ook verantwoordelijk is voor het wel of niet gebruik maken van de hierboven beschreven instrumenten die op grond van de Wet toezicht Europese subsidies en de Comptabiliteitswet 2001 hem ter beschikking staan.

Europeesrechtelijke aansprakelijkheid

Wat betreft de Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid, merkt de werkgroep het volgende op. Het gaat in de onderhavige materie om een subsidiaire aansprakelijkheid van de lidstaat ten aanzien van de Gemeenschap. Het is de Commissie die, namens de EG, de lidstaat aansprakelijk zal stellen wanneer het NA in gebreke blijft bij de uitvoering van de hem opgedragen taken en de Commissie van het NA onvoldoende genoegdoening kan krijgen. Uit de mededeling blijkt niet expliciet op basis waarvan de Commissie de lidstaat zal aanspreken. Wel leidt de werkgroep af uit het geschetste regelgevingskader dat dat de basis zal zijn. Dat ligt ook in de lijn van het oogmerk van de Commissie om de positie van de NA's te formaliseren. De huidige programma's op de terreinen onderwijs, beroepsopleiding en jeugd regelen op dit punt niets. Dat betekent dat daar een lidstaat zou kunnen worden aangesproken krachtens het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) juncto één of meer Verdragsbepalingen in de context van een inbreukprocedure (artikel 226 EG). Daarom dient naar de mening van de werkgroep het regelgevingskader dat het betrokken programma en de inzet van NA's beheerst, zo nauwkeurig mogelijk aan te geven onder welke omstandigheden de Commissie zich tot de lidstaat mag wenden. Ook dient het zo veel mogelijk aan te geven waaruit de vorderingen tegen de lidstaat kunnen bestaan (netto bedragen, boetes, rentes) en hoe de bewijslast is geregeld. Het zal duidelijk zijn dat nog minder dan bij de artikel 226 EG procedure, de lidstaat zal kunnen aanvoeren dat schending van Europeesrechtelijke verplichtingen te wijten is aan tekortkomingen van het NA. Het is immers inherent aan het door de Commissie voorgestelde systeem dat de (centrale overheid van de) lidstaat aangesproken moet kunnen worden.

9. Risico's van beheer door nationale agentschappen

De werkgroep is van mening dat het voornaamste risico verbonden aan het beheer van communautaire programma's door netwerken van NA's zoals in de Commissiemededeling, gevormd wordt door de onduidelijkheid over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van

⁷⁰ Kamerstukken II, 2000-2001, 27572, nr. 3, blz. 4 en 14.

de betrokken minister jegens het NA en de onduidelijkheid over de Europeesrechtelijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de Staat in dezen. Naarmate de Gemeenschapswetgever en de lidstaten minder zouden slagen om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vast te leggen in (Europese) regelgeving en overeenkomsten, zullen de politieke, juridische en financiële risico's voor minister en overheid groter zijn. Ook de Europese Rekenkamer heeft recentelijk aanbevolen dat met het oog op grotere decentralisatie in de toekomst de wederzijdse verplichtingen en verantwoordelijkheden van Commissie en nationale autoriteiten, die ter wille van een goed beheer van communautaire middelen borg moeten staan voor een doeltreffend gezamenlijk bestuur, duidelijk omschreven dienen te zijn.⁷¹

Naast het voorgaande bezwaar dat alleen op nationaal niveau speelt, heeft de Commissie zelf een aantal risico's genoemd die de werkgroep onderschrijft maar die verhoudingsgewijs minder bezwaarlijk worden geacht dan eerstgenoemde. Dat zijn:

1. De inzet van NA's kan de zichtbaarheid van de EG voor de begunstigen en burgers verminderen. Door inschakeling van een NA kan het communautaire karakter van de actie verloren gaan doordat vooral accent wordt gelegd op participatie vanuit eigen land.
2. Een tussenliggende (operationele) laag in de vorm van een NA kan het beheer ingewikkelder maken, omdat de betrekkingen tussen NA en lidstaat en tussen NA en Commissie moeten worden geregeld. Dit bezwaar hangt samen met het risico dat de werkgroep naar voren brengt.
3. Een groter aantal tusseninstanties (NA's) vergt extra inspanning (coördinatie, follow-up, controle en evaluatie van projecten) van de Commissie voor coherente uitvoering door alle instanties.
4. NA's kunnen een eigen koers willen varen ten opzichte van de Commissie als geen duidelijke taakafbakening wordt afgesproken.
5. Een risico kan zijn dat een NA niet alleen tusseninstantie is maar ook tegelijk begunstigde wordt.⁷²

10. Algemene conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In de Mededeling inzake het Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen (NA's) maakt de Commissie duidelijk dat zij de positie van de NA's meer wil formaliseren. De Mededeling maakt onderdeel uit van het externaliseringsbeleid dat de Commissie voor ogen staat.

De Commissie verstaat onder 'agentschappen', "externe nationaal-rechtelijke of openbare organen of organen die zijn belast met overheidstaken onder toezicht van de staat".

De nationale agentschappen dienen belast te worden met het beheer van communautaire programma's. Een NA hoeft niet per se te worden opgericht met het oog op de uitvoering van een programma, het kan reeds in een lidstaat bestaan los van enig programma. Onder

⁷¹ Speciaal verslag nr. 2/2002 van de Rekenkamer over de communautaire actieprogramma's Socrates en Jeugd voor Europa, Pb.EG 2002, C 136/1, para. 114.

⁷² Commissiemededeling (2001) 648, blz. 8-9.

netwerkbeheer moet worden verstaan het beheer van programma's door NA's die gezamenlijk een netwerk vormen doordat ze allemaal zijn verbonden aan een programma.

Een NA in de betekenis die de Commissie eraan geeft, is een bredere categorie dan het Nederlandse 'agentschap'. In Nederland wordt onder 'agentschap' verstaan een departementsonderdeel met een eigen budget en een zekere mate van bevoegdheid tot zelfstandig handelen. Het agentschap is intern verzelfstandigd maar blijft hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Sinds 2001 spreekt de Comptabiliteitswet van een baten-lastendienst en niet meer van een agentschap. Daarmee verdween het agentschap echter niet als organisatorisch (dienst)onderdeel binnen het rijk. In lagere regelgeving wordt de term nog regelmatig gebruikt. Er kunnen ook zelfstandige bestuursorganen als NA zoals bedoeld in de mededeling worden ingeschakeld of privaatrechtelijke instanties buiten de overheid mits zij onder garantie van de lidstaat hun taken uitvoeren.

Het netwerk bestaat uit NA's die door de lidstaten worden aangewezen om bepaalde taken voor rekening van de Commissie uit te voeren. Als uitgangspunt dient te gelden dat overeenkomstig het attributiebeginsel de inzet van NA's betrekking heeft op beleidsterreinen waarop de Gemeenschap bevoegdheid tot optreden heeft.

De subsidiariteitstoets heeft betrekking op de doelstellingen van beoogd overheidsbeleid. Naar de mening van de werkgroep kan die toets alleen worden toegepast op het programma dat de basis vormt voor de inzet van NA's: kunnen de betrokken doelstellingen beter door de EG worden bereikt? De inzet van NA's doet niet af aan het feit dat de desbetreffende besluiten een optreden van de Gemeenschap behelzen. Het inzetten van NA's (door de EG) behelst enkel dat de uitvoering dicht bij het nationale niveau plaatsvindt en kan niet worden gelijkgesteld met optreden door lidstaten zelf.

Op het instrumentarium, in onderhavig geval het instellen van een netwerk van NA's en dit netwerk inschakelen bij het beheer van een communautair programma, dient dus niet de subsidiariteitstoets maar eerder de proportionaliteitstoets te worden toegepast: gaat dit verder dan noodzakelijk, laat dit zo veel mogelijk ruimte voor nationale besluiten?

Voor het basisbesluit van de Gemeenschapswetgever waarin het netwerk van NA's als vorm van beheer wordt genoemd, geeft de Commissie twee varianten. In de eerste variant zou deze vorm van beheer in ieder besluit waarin het desbetreffende programma wordt ingesteld, worden vermeld. Bij de tweede variant zou een specifieke kaderregeling worden vastgesteld waarin de beginselen, de voorwaarden en de instrumenten voor de inzet van NA's zijn geregeld. De Commissie heeft een voorkeur voor de eerste variant omdat het moeilijk zal zijn in een kaderregeling alle mogelijke toekomstige gevallen voldoende gedetailleerd te regelen. De werkgroep deelt de voorkeur voor de eerste variant omdat daarmee de bevoegdheid om te besluiten tot de inzet van NA's duidelijker in de handen van de Gemeenschapswetgever wordt gelegd. De werkgroep wijst dan ook de gedachte van de Commissie af dat in bepaalde omstandigheden de Commissie een beroep kan doen op beheer door een netwerk van NA's zonder dat een besluit van de Gemeenschapswetgever eraan refereert.

Volgens de mededeling zal in een Commissiebesluit, op basis van delegatie van Raad en EP, worden aangegeven wat de minimumvereisten voor een NA zijn waarop de lidstaten hun keuze moeten baseren en wat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie en lidstaten met betrekking tot de NA's zal zijn. Tevens wordt geregeld dat de nationale

autoriteiten, (de bevoegde diensten van) de Commissie en de Europese Rekenkamer toegang hebben tot de administratie betreffende de communautaire middelen van het NA. Dit besluit speelt een belangrijke rol bij de operationalisering van het NA in de lidstaat. Hetgeen daarin is vastgelegd, kan grote consequenties hebben voor de lidstaat. De lidstaat staat immers garant voor het NA en als deze in gebreke blijft, is de lidstaat in de visie van de Commissie verantwoordelijk. De vraag rijst daarom of, en zo ja, op welke wijze, de Commissie de bevoegdheid dient te krijgen een dergelijk besluit vast te stellen. De werkgroep beantwoordt deze vraag negatief, zich daarbij baserend op de door de ICER vastgestelde 'Richtsnoeren comitologie'. Een dergelijk besluit zou namelijk verplichtingen voor nationale autoriteiten behelzen en toezichtsbevoegdheden regelen. Dergelijke essentiële beleidskeuzen horen thuis in een basisbesluit.

De minister moet een NA aanwijzen voor in beginsel de gehele duur van het communautaire programma en dient de Commissie hierover via de gebruikelijke schriftelijke procedure te informeren. De aanwijzing impliceert dat de nationale overheid een keuze maakt. De aanwijzing van een NA dient openbaar te worden gemaakt. Bij aanwijzing van een ZBO als NA zal de desbetreffende regelgeving de bevoegdheid hiertoe moeten geven.

De aanwijzing van een NA heeft gevolgen voor het op het NA uit te oefenen toezicht. De Commissie neemt als uitgangspunt dat zij de hoofdrol heeft bij de aansturing van het NA en dat zij ook eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van het betrokken programma (waarvan de inzet van NA's een onderdeel is). De lidstaat staat echter naar de mening van de Commissie garant voor het NA. Dit zou kunnen leiden tot dubbel toezicht op het NA, namelijk zowel door de Commissie als door de lidstaat. Naar de mening van de werkgroep is dubbel toezicht onwenselijk en dient het zoveel mogelijk te worden vermeden. Het is de Commissie die toezicht dient te houden op het NA. Wel dient de betrokken minister er rekening mee te houden dat Nederland aangesproken kan worden door de Commissie als het NA in gebreke blijven. In dat geval, waarin dus de aansturing van het NA door de commissie onvoldoende uitwerking heeft, kan de minister er belang bij hebben over mogelijkheden te beschikken op grond waarvan kan worden ingegrepen. De minister heeft daarvoor zo nodig dankzij de Wet toezicht Europese subsidies en artikel 44 van de Comptabiliteitswet de beschikking over bevoegdheden om – daar waar de Staat een rol heeft - informatie te verkrijgen dan wel toezicht te houden met betrekking tot subsidies die voortvloeien uit communautaire fondsen en programma's. Daarnaast kan de relatie (taken en bevoegdheden) tussen betrokken minister met het NA nader worden geregeld in specifiek voor het NA van toepassing zijnde wet- en regelgeving en overeenkomsten.

De NA's die ingezet worden bij de uitvoering van een communautair programma zullen taken moeten uitoefenen waar gemeenschapsmiddelen mee gemoeid worden. Dit omvat dan ook de overdracht van deze middelen namens de Gemeenschap aan de begunstigden van het betrokken programma. De omvang van deze middelen zal in het programma dienen te zijn aangegeven. In beginsel is daardoor de inzet van NA's budgetneutraal in vergelijking met bijvoorbeeld de inzet van communautaire agentschappen. Daar komt bij dat naar de mening van de Commissie de inzet van NA's een gunstige kosten/baten-verhouding moet hebben in vergelijking met beheer in eigen hand. Dit betekent dat deze vorm van beheer zelfs een budgetdrukkend effect zou kunnen hebben. De werkgroep is van mening dat de Commissie in ieder voorstel moet aangeven op welke wijze inderdaad efficiency winst plaatsvindt. Het kan niet voorshands worden aangenomen.

De grootste vragen bij het beheer door NA's betreffen de mogelijke onduidelijkheid over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister jegens een NA en over de Europeesrechtelijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de Staat in dezen. Naarmate het minder goed lukt om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vast te leggen in Europese en nationale regels, zullen de risico's voor minister en Staat groter zijn. Met het oog op mogelijke aanspraakstellingen door de Commissie, zal in het toepasselijke regelgevingskader zo nauwkeurig mogelijk moeten worden aangegeven onder welke omstandigheden de Commissie zich tot de lidstaat mag wenden, welke modaliteiten de vorderingen tegen de lidstaat kunnen behelzen (netto bedragen, boetes, rentes) en hoe de bewijslast is geregeld.

A. Aanbevelingen met betrekking tot de consequenties voor de Nederlandse overheid van het gebruik van nationale agentschappen in het kader van het beheer van communautaire programma's

1. Ministeries die op dit moment reeds betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van bestaande en toekomstige communautaire actieprogramma's waarbij sprake is, dan wel kan zijn van nationale agentschappen, brengen aan de hand van dit advies met name het volgende in kaart en brengen, zo nodig, daarin verbeteringen aan:
 - a) de procedure van aanwijzing van een nationaal agentschap;
 - b) de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie, nationaal agentschap en minister(ie);
 - c) de communautaire en nationale financiering;
 - d) het toezicht op het nationaal agentschap (incl. beheer- en controlesystemen).
2. Vanwege de mogelijke Europeesrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke aspecten worden de centrale directies juridische zaken en wetgeving nadrukkelijk door de beleidsdirecties en/of directies internationale/Europese zaken betrokken bij de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van een programma waarbij een netwerk van nationale agentschappen aan de orde is.
3. Vanwege de financieel-beheersmatige aspecten worden de centrale directies financieel-economische zaken en de departementale accountantsdiensten nadrukkelijk door de beleidsdirecties en/of directies internationale/Europese zaken betrokken bij de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van een programma waarbij een netwerk van nationale agentschappen aan de orde is.
4. In punt 10 a van het op te stellen BNC-fiche met betrekking tot een voorstel van de Commissie tot een programma waarbij een netwerk van nationale agentschappen kan/zal worden gebruikt, wordt deze vorm van beheer duidelijk vermeld. De toelichting in de BNC-leidraad wordt in dit opzicht verduidelijkt.
5. In punt 11 a van een dergelijk BNC-fiche wordt aangegeven welke consequenties voor nationale regelgeving het gebruik van nationale agentschappen heeft.
6. De betrokken minister maakt de aanwijzing van een nationaal agentschap openbaar. De aanwijzing geschiedt door middel van de daarvoor geëigende Nederlandse wet- en regelgeving. In deze wet- en regelgeving kan, met inachtneming van hetgeen al op Europees niveau en in Nederlandse wetgeving zoals de Comptabiliteitswet 2001 en Wet toezicht Europese subsidies is vastgesteld, de relatie tussen minister(ie) en nationaal agentschap nader worden geregeld (taken en bevoegdheden).
7. De minister die een nationaal agentschap heeft aangewezen dient er rekening mee te houden dat Nederland aangesproken kan worden als het nationaal agentschap in gebreke blijft. Ook al kan de minister er daarom belang bij hebben over mogelijkheden te

beschikken tot ingrijpen, wordt dubbel toezicht op het nationaal agentschap, namelijk zowel door de Commissie als door de lidstaat, zoveel mogelijk vermeden.

B. Aanbevelingen ten behoeve van Nederlandse onderhandelaars betrokken bij de voorbereiding van EG-besluiten waarin mogelijkwerwijs het beheer van programma's aan nationale agentschappen zal worden overgedragen

8. Van geval tot geval wordt bekeken welke optie het beste is om de doelstellingen van een communautair programma te bereiken. *In abstracto* kan het gebruik van NA's als meer proportioneel worden beoordeeld vanwege de door de Commissie aangevoerde voordelen van nabijheid, complementariteit, flexibiliteit en middelenconcentratie. Daar staat tegenover het aspect dat de inzet van NA's in de praktijk veel controle- en andere flankerende activiteiten zal vergen van de kant van de lidstaten willen deze garant kunnen staan voor de resultaten van de NA's.
9. Bij de behandeling van een voorstel van een netwerk van nationale agentschappen in het kader van de Raad c.q. in het kader van een comité wordt de noodzakelijke aandacht besteed aan de uitwerking van de bevoegdheidsverdeling tussen Commissie, NA en nationale overheid.
10. De verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen Commissie, lidstaten en nationale agentschappen wordt, overeenkomstig de door de ICER vastgestelde 'Richtsnoeren comitologie', niet geregeld in een besluit vastgesteld door de Commissie.
11. De keuze voor de vorm en de inrichting van een aan te wijzen nationaal agentschap wordt aan de lidstaten gelaten.
12. De onderhavige aanbevelingen worden opgenomen in de in voorbereiding zijnde Leidraad voor onderhandelaars.

Bijlage 2

Leden van de werkgroep

- drs J. Dommers (voorzitter) (BZK)
- mr W. Pedroli (BZK)
- mr J. Haasnoot (EZ)
- mr M. Kromjongh (LNV)
- drs J.L. Stegeman / dr J. Reiff (OCW)
- mr V.G. van Breugel (SZW)
- mr J.C. van Haersolte (BZ, tevens secretaris)