

Doorlichting Agentschap Telecom



KWINK
GROEP

Doorlichting Agentschap Telecom

Eindrapport

Den Haag, 14 mei 2020

Auteurs: Ir. M. Noordink (KWINK groep)
M.E. Kroos MSc (KWINK groep)
N. de Vries MSc MBA QC (Vanberkel Professionals)

Status: Definitief

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1. Doelstelling doorlichting | 5 |
| 1.2. Onderzoeksvragen | 5 |
| 1.3. Onderzoeksaanpak | 6 |
| 2. Werkveld en organisatie | 7 |
| 2.1. Digitale domein | 7 |
| 2.2. Rolopvatting | 7 |
| 2.3. Kerntaken | 8 |
| 2.4. Organisatieontwikkeling | 8 |
| 2.5. Financiën | 9 |
| 3. Governance | 11 |
| 3.1. Aanbeveling 1 | 11 |
| 3.2. Aanbeveling 2 | 13 |
| 4. Sturing op doelmatigheid | 15 |
| 4.1. Aanbeveling 4 | 15 |
| 4.2. Aanbeveling 5 | 17 |
| 5. Financieel beheer | 18 |
| 5.1. Aanbeveling 3 | 18 |
| 5.2. Aanbeveling 6 | 20 |
| 5.3. Baten-lastenstelsel | 21 |
| 6. Financiering en kostprijsmodel | 23 |
| 6.1. Aanbeveling 7 | 23 |
| 6.2. Aanbeveling 8 | 25 |
| 6.3. Financiering van apparatuurgebonden taken | 25 |
| 6.4. Fluctuatie begrote en gerealiseerde financiering | 26 |
| 6.5. Uniformering processtappen en tarieven | 28 |
| 7. Conclusies en aanbevelingen | 29 |
| 7.1. Governance | 29 |
| 7.2. Sturing op doelmatigheid | 30 |
| 7.3. Financieel beheer | 31 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| 7.4. Financiering en kostprijsmodel | 32 |
| Bijlage 1. Gesprekspartners | 34 |

1. Inleiding

1.1. Doelstelling doorlichting

De Regeling agentschappen schrijft voor dat ten minste eens in de vijf jaar het functioneren van een agentschap wordt beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid. In 2013 heeft de vorige doorlichting van Agentschap Telecom plaatsgevonden. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het ministerie van Financiën is Agentschap Telecom in de afgelopen maanden wederom doorgelicht.

Er is voor gekozen om deze doorlichting af te bakenen tot de aanbevelingen uit de doorlichting van 2013. Onderzocht is of en hoe opvolging is gegeven aan de aanbevelingen en met welk resultaat. Ten aanzien van de financiering en het kostprijsmodel van Agentschap Telecom is ook vooruitgeblikt. De houdbaarheid van de financieringssystematiek en het bijbehorende kostprijsmodel zijn beoordeeld, waarbij rekening is gehouden met de ontwikkelingen in het werkveld van Agentschap Telecom.

1.2. Onderzoeksvragen

Voor deze doorlichting zijn twee hoofdvragen geformuleerd. De hoofdvragen zijn uitgewerkt in deelvragen. Hierna staat vermeld in welk hoofdstuk de deelvragen worden geadresseerd.

1. Op welke wijze zijn de aanbevelingen uit de vorige doorlichting van Agentschap Telecom opgevolgd en geïmplementeerd?

| Deelvraag | Hoofdstuk |
|--|-----------|
| Op welke wijze zijn de aanbevelingen ten aanzien van het functioneren van het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording opgevolgd (governance)? | 3 |
| Op welke wijze is Agentschap Telecom actiever gaan sturen op doelmatigheid ? | 4 |
| Op welke wijze is invulling gegeven aan de aanbevelingen ten aanzien van de borging van de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie? | 5 |
| Op welke wijze zijn de aanbevelingen van de voorgaande doorlichting van Agentschap Telecom ten aanzien van het kostprijsmodel opgevolgd en geïmplementeerd? | 6 |

2. In welke mate zijn de financieringssystematiek en het bijbehorende kostprijsmodel houdbaar en welke risico's zijn daarbij te definiëren?

| Deelvraag | Hoofdstuk |
|--|-----------|
| Wat zijn ontwikkelingen in de maatschappij en bij Agentschap Telecom die invloed kunnen hebben op het kostprijsmodel? | 2 |
| Welke risico's doen zich voor met betrekking tot de financieringssystematiek en het huidige kostprijsmodel ? | 6 |
| Welke adviezen kunnen worden gegeven om het kostprijsmodel verder te verbeteren/versterken? | 7 |

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gestart met een informatie-uitvraag bij Agentschap Telecom en het ministerie van EZK. Dit resulteerde in een eerste beeld van de opvolging van de aanbevelingen uit de doorlichting van 2013 en de houdbaarheid van de financieringsystematiek en het kostprijsmodel. Vervolgens zijn verdiepende interviews afgenomen bij Agentschap Telecom, het ministerie van EZK (eigenaar en opdrachtgever) en het ministerie van BZK (opdrachtgever). Bijlage 1 bevat een overzicht met gesprekspartners.

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie is vier keer bijeengekomen en bestond uit vertegenwoordigers vanuit de directies Financieel-Economische Zaken en Digitale Economie van het ministerie van EZK, de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en vertegenwoordigers vanuit Agentschap Telecom.

2. Werkveld en organisatie

2.1. Digitale domein

De maatschappij en economie zijn in toenemende mate afhankelijk van een goed werkende digitale infrastructuur. Ontwikkelingen volgen elkaar daarbij razendsnel op, denk bijvoorbeeld aan *artificial intelligence* en *Internet of Things*. Niet alleen in de telecomsector bieden deze ontwikkelingen legio nieuwe mogelijkheden, maar in vrijwel alle denkbare sectoren zoals zorg, logistiek, mobiliteit, energie, de industrie en de veiligheidssector. Digitale processen worden daardoor steeds belangrijker en het aantal digitale apparaten dat wordt gebruikt neemt snel toe.

Er is echter ook een keerzijde. Digitale processen en apparaten worden namelijk ook kwetsbaarder, bijvoorbeeld voor ruis en interferentie, uitval, spionage en moedwillige verstoring. Het gaat hierbij om 'grote' vraagstukken, bijvoorbeeld of het gebruik wel veilig is, of de privacy voldoende is gewaarborgd en of de infrastructuur niet te kwetsbaar is voor bewuste of onbewuste verstoring met grote maatschappelijke en economische gevolgen van dien. Maar ook over bijvoorbeeld het inpassen van nieuwe netwerken en toepassingen (5G en eventuele opvolgers) en het afschakelen van oude netwerken en toepassingen (bijvoorbeeld FM en mobilofonie). Kenmerkend voor al deze vragen is dat sprake is van een zekere mate van onbekendheid, dynamiek en onzekerheid. Vooraf is niet precies te voorspellen welke kant het opgaat.

2.2. Rolopvatting

Agentschap Telecom is een agentschap van het ministerie van EZK en fungeert als toezichthouder en beleidsuitvoerder in het digitale domein. De missie van Agentschap Telecom is: *"Agentschap Telecom staat voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van IT- en communicatienetwerken, zodat Nederland veilig verbonden is."*

Agentschap Telecom zet zich in voor hoogwaardige digitale connectiviteit. Volgens Agentschap Telecom is van hoogwaardig sprake als wordt voldaan aan drie voorwaarden: beschikbaarheid, betrouwbaarheid en vertrouwen. Van oudsher ligt de focus bij Agentschap Telecom op het bewaken van de beschikbaarheid van de fysieke infrastructuur: connectiviteit tot diep in de samenleving en weinig verstoringen. Naarmate het belang en de afhankelijkheid van digitale toepassingen groter is geworden, is meer aandacht gekomen voor de betrouwbaarheid van de netwerken. Netwerken, apparatuur, verbindingen en digitale diensten moeten betrouwbaar zijn en de samenleving continu (24/7) van digitale connectiviteit kunnen voorzien. De laatste jaren is daar het waarborgen van het vertrouwen van de samenleving in het veilig gebruik van digitale diensten en toepassingen bijgekomen.

Deze rolverschuiving betekent dat Agentschap Telecom niet alleen oog heeft voor de (technische) kwaliteit van de infrastructuur, maar ook te maken krijgt met aanpalende thema's als privacy en cybersecurity. Daar komt bij dat de eerder genoemde snelheid en dynamiek in de ontwikkelingen van Agentschap Telecom verlangt dat het een proactieve houding aanneemt, zowel richting de sector (*outreaching*), andere toezichthouders (samenwerkend) als richting 'beleid' (signalerend en agenderend).

2.3. Kerntaken

De taken van Agentschap Telecom zijn te verdelen in drie categorieën:

1. toelating en registratie ('uitvoering');
2. toezicht en handhaving ('toezicht');
3. bijdragen aan beleidsvoorbereiding en -evaluatie.

Een kerntaak van Agentschap Telecom is het beheer van het Nederlandse frequentiespectrum. Hiertoe maakt de organisatie (inter-)nationale afspraken over het gebruik van frequenties. De organisatie stelt richtlijnen op, verdeelt frequentieruimte, verleent vergunningen aan gebruikers en verwerft internationale gebruiksrechten.

Het toezicht op frequentiegebruik behoort ook tot de hoofdtaken van Agentschap Telecom, evenals het toezicht op aftappen, dataretentie, de handel in elektronische apparatuur en de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON). Ten aanzien van de handel in elektronische apparatuur is het agentschap verantwoordelijk voor de naleving van twee Europese richtlijnen: de RED-richtlijn voor radio- en randapparatuur en de EMC-richtlijn voor overige elektronische apparaten. Agentschap Telecom controleert of apparatuur voldoet aan deze richtlijnen. De WIBON regelt de informatieuitwisseling tussen opdrachtgevers en netbeheerders bij het graven in de ondergrond. Tevens houdt Agentschap Telecom toezicht op de naleving van de Wet Ruimtevaartactiviteiten (Wra), die van kracht is sinds 1 januari 2008.

De afgelopen jaren zijn veel nieuwe taken bij Agentschap Telecom belegd. Voorbeelden daarvan zijn de taken op grond van de Metrologie- en Waarborgwet, het toezicht op de cyberweerbaarheid van vitale infrastructuren (Wbni), het toezicht op de elektronische vertrouwensdiensten (eIDAS) en het toezicht op de wet Digitale Overheid. Daarnaast liggen er mogelijk nieuwe taken in het verschiet, bijvoorbeeld op grond van de Cybersecurity Act (CSA) en de Low Voltage Directive en op het terrein van digitaal veilige apparatuur en artificial intelligence. Er is duidelijk sprake van een verbreding van het takenpakket van Agentschap Telecom: van telecom en frequenties naar ICT, netwerken, betrouwbare digitale infrastructuur en nieuwe ontwikkelingen als gevolg van digitalisering.

2.4. Organisatieontwikkeling

Het aantal fte bij Agentschap Telecom is gegroeid van circa 260 in 2014 naar 324 in 2018. De organisatie heeft vestigingen in Groningen en Amersfoort.

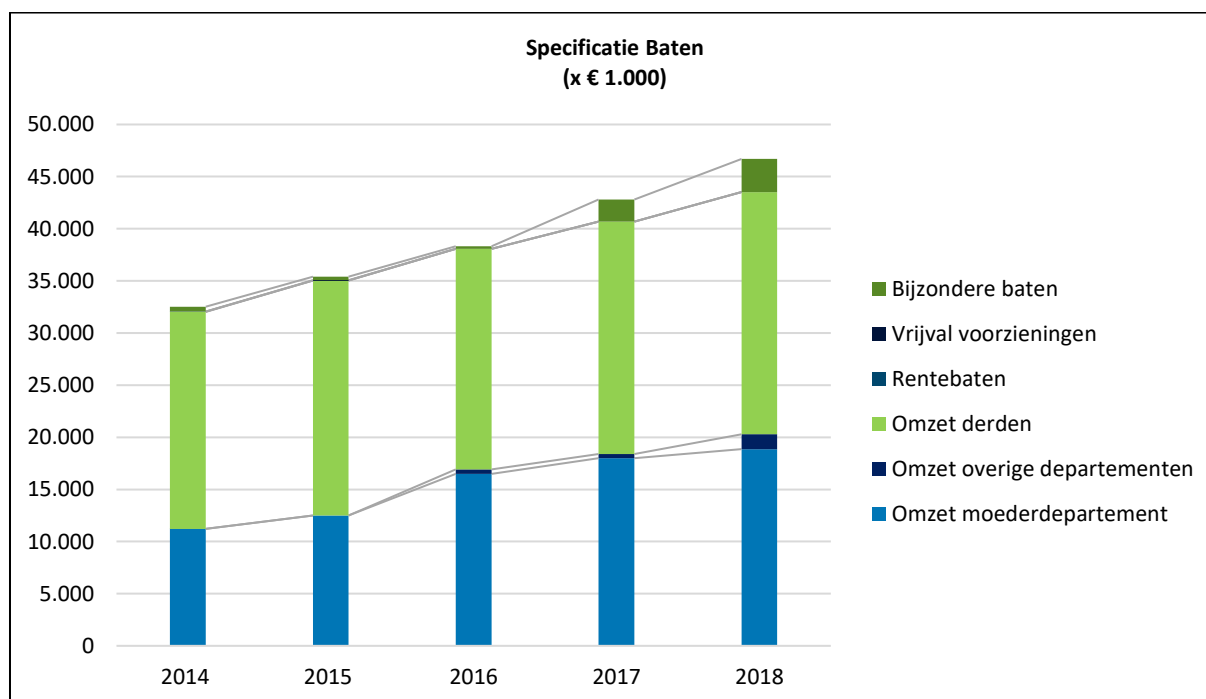
Huidige en toekomstige vraagstukken in het digitale domein en de verbreding in het takenpakket van Agentschap Telecom vragen om een andere manier van werken. Drie belangrijke ontwikkelingen tekenen zich daarbij af. De eerste ontwikkeling is dat Agentschap Telecom meer samenwerkt in de keten met andere inspecties en toezichthouders, bijvoorbeeld met de NVWA rondom onveilige apparaten of de Autoriteit Persoonsgegevens op het terrein privacy. Een tweede ontwikkeling heeft betrekking op positionering van Agentschap Telecom. De dynamiek in het werkveld vraagt van Agentschap Telecom dat het goed is aangesloten op ontwikkelingen in de markt en de maatschappij, door proactief en outreachend (participeren, kennis overdragen, signaleren, et cetera) te zijn. De derde belangrijke ontwikkeling heeft betrekking op de beweging naar modern toezicht en het slim benutten van data. Agentschap Telecom wil steeds meer datagestuurd te werk gaan en heeft dit ook een expliciete plek gegeven in zijn strategie.

Digitalisering vormt hierbij een rode draad. Agentschap Telecom werkt aan het verder digitaliseren van zijn dienstverlening en werkprocessen. De ontwikkeling van het nieuwe zaakstelsel Digi-AT speelt hierbij een

belangrijk rol. Digitalisering betekent ook dat nieuwe functies ontstaan en oude verdwijnen, en dat medewerkers van Agentschap Telecom moeten beschikken over andere kennis en competenties. Gemiddeld genomen neemt het gevraagde opleidingsniveau toe en is data-expertise belangrijker geworden. In de huidige arbeidsmarkt is het een uitdaging voor Agentschap Telecom om goed en adequaat geschoold personeel te vinden en te behouden.

2.5. Financiën

De activiteiten van Agentschap Telecom worden gefinancierd door vergunninghouders en gebruikers, het ministerie van EZK als moederdepartement en overige opdrachtgevers. De gerealiseerde baten van Agentschap Telecom zijn over de periode 2014 tot en met 2018 jaarlijks gemiddeld met 9% gestegen.¹ Hierbij steeg de omzet van het moederdepartement zowel absoluut als relatief: 35% (2013), 40% (2018). De omzet derden nam ook in absolute zin toe, maar vertegenwoordigde in 2018 een kleiner aandeel in de totale baten: 63% (2013), 50% (2018). Met name door de extra toezichtstaken nam de financiering vanuit het moederdepartement toe. De omzet van Agentschap Telecom gaat richting 50 mln. euro, de minimumomvang die de Regeling agentschappen als instellingsvoorwaarde hanteert.



| Bedragen x € 1.000 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Omzet | 32.025 | 35.046 | 38.085 | 40.672 | 43.522 |
| % omzet derden | 65% | 59% | 59% | 52% | 51% |
| Saldo Baten en Lasten | 1.081 | 1.789 | -2.525 | -2.409 | 118 |
| Aantal fte | 260,2 | 252,1 | 324,5 | 332,8 | 324 |
| Verhouding direct/totaal (% fte) | 68% | 70% | 73% | 73% | 75% |

¹ De gemiddelde jaarmutatatie van de consumentenprijsindex (CPI) in de periode 2014 t/m 2018 betrof 1,0%.

| | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Verhouding indirect/totaal (% fte) | 32% | 30% | 27% | 27% | 25% |
| Personeelskosten per fte | 70.931 | 72.415 | 73.048 | 77.102 | 79.506 |
| Afschrijvingskosten | 1.612 | 1.914 | 1.093 | 1.421 | 2.293 |
| % Afschrijflasten / Totale lasten | 5% | 6% | 3% | 3% | 5% |
| Vaste activa | 5.692 | 4.463 | 5.515 | 7.646 | 8.630 |
| Leningen ministerie van Financiën | 506 | 308 | 111 | 4.783 | 9.933 |
| % Lening / Vaste activa | 9% | 7% | 2% | 63%* | 115%* |
| Exploitatiereserve | 1.620 | 1.625 | 1.662 | 958 | 916 |
| % Exploitatiereserve / Totale omzet | 5% | 5% | 4% | 2% | 2% |
| Balanstotaal | 17.088 | 18.030 | 23.091 | 17.783 | 31.434 |
| <i>* Project gefinancierd middels leenfaciliteit, uitvoering (nog) niet volledig gerealiseerd en als vlottende activa (liquide middelen) verantwoord.</i> | | | | | |

3. Governance

Dit hoofdstuk gaat in op aanbeveling 1 en 2 uit de doorlichting van 2013, die betrekking hebben op de governance van Agentschap Telecom. Per aanbeveling komen de volgende onderdelen aan bod:

- De aanbeveling die in 2013 is gedaan en het achterliggende aandachtspunt.
- De concrete maatregelen die zijn getroffen sinds 2013 om invulling te geven aan de aanbeveling.
- Of en de mate waarin het achterliggende aandachtspunt is weggenomen (doelbereik).

3.1. Aanbeveling 1

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *Het stelsel voor sturen, beheersen en afleggen van verantwoording bij Agentschap Telecom functioneert over het algemeen adequaat. De SG treedt binnen dit model zowel als eigenaar en opdrachtgever voor de toezichtstaken op. Dit is niet in overeenstemming met de voorkeursvariant zoals opgenomen in de Regeling agentschappen. Er zijn echter wel maatregelen getroffen om dit hanteerbaar te maken, onder andere door de consultatie van DGETM in het offerteproses. Van belang in deze is dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van het opdrachtgeverschap voor de toezichttaken goed zijn belegd.*

Aanbeveling 1: Vul het opdrachtgeverschap van de toezichtstaak helder in en maak hierbij duidelijk onderscheid in de systeemverantwoordelijkheid van beleid (DGETM) en de uitvoeringsverantwoordelijkheid van Agentschap Telecom. Regel de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever voor professioneel opdrachtgeverschap zoals benoemd in artikel 11 van de Regeling Agentschappen. De opdrachtgever dient hierbij te gaan over “het wat” en het gewenste handavingsniveau. Met een helder opdrachtgeverschap (wat de voorkeursinrichting van de Regeling agentschappen nastreeft) wordt de effectiviteit en efficiency van de uitvoering gestimuleerd. Beleg met dit uitgangspunt met ingang van de opdrachtcyclus 2015 het opdrachtgeverschap expliciet bij de SG voorzien van voldoende stafmedewerkers of als alternatief duidelijk bij DGETM. Sluit met de invulling van het opdrachtgeverschap ten aanzien van de toezichtstaken tevens aan bij de gekozen systematiek bij andere EZ agentschappen zoals de NVWA. Het onderbrengen van het opdrachtgeverschap van toezichtstaken vraagt om checks en balances die de onafhankelijkheid tussen beleid en toezicht waarborgen. DGETM moet in deze richtingbepalend zijn, maar zou zich niet moeten uitspreken over de inzet van FTE's en hoe het toezicht concreet wordt uitgevoerd door Agentschap Telecom.

Opvolging aanbeveling

Agentschap Telecom voert zowel uitvoerings- als toezichtstaken uit. Voor uitvoering en toezicht zijn aparte sturingscycli ingericht. In de praktijk is sprake van twee geschakelde sturingsdriehoeken: Agentschap Telecom is opdrachtnemer, de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) EZK vervult de rol van eigenaar, de SG EZK de rol van opdrachtgever voor de toezichtstaken en verschillende beleidsonderdelen van EZK (de directies Digitale Economie, Innovatie en Kennis en Mededinging en Consumenten) de rol van opdrachtgever voor de uitvoeringstaken. Diezelfde beleidsonderdelen van EZK vervullen bij het toezicht een consulterende rol. Het concept Jaarplan Toezicht wordt met deze beleidsonderdelen besproken en ze geven medeparaaf op de toezichtsoverdracht van de SG die daaruit volgt.

De eigenaarsrol is na de vorige doorlichting expliciet belegd bij de pSG (en niet langer bij de SG); het opdrachtgeverschap van het toezicht is bij de SG gelaten. Dit is ook zo vastgelegd in het aangepaste relatiestatoot (2017). De governance Agentschap Telecom is hierdoor meer in lijn gekomen met het voorkeursmodel uit de Regeling agentschappen, waarin staat dat de rollen van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever in principe niet functioneel gecombineerd mogen worden (art. 9).

De keuze om niet helemaal over te stappen naar het voorkeursmodel heeft te maken met de scheiding tussen beleid en toezicht. Als de beleidsonderdelen ook opdrachtgever van het toezicht zouden zijn, dan komt die scheiding in het geding en zou de governance niet in overeenstemming zijn met de 'Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties' uit 2015. Conform de 'Aanwijzingen' is Agentschap Telecom als rijksinspectie binnen het departement direct onder de SG gepositioneerd (aanwijzing 5). Nieuw ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is dat vanaf 2018 het jaarplan Toezicht door de staatssecretaris wordt toegestuurd aan de Tweede Kamer (cf. aanwijzing 10). Dit is ook vastgelegd in het aangepaste relatiestatoot.

Doelbereik

De governance van Agentschap Telecom is sinds de vorige evaluatieperiode verder geformaliseerd en geprofessionaliseerd. De rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer werkt in de praktijk en de scheiding beleid en toezicht is geborgd. Betrokkenen zijn over algemeen tevreden en zien geen reden om grote wijzigingen door te voeren. In de doorlichting zijn geen situaties naar boven gekomen waarin sprake was van ongewenste rolvermenging of onvoldoende scheiding van beleid en toezicht. Er wordt weliswaar afgeweken van de voorkeursvariant uit de Regeling agentschappen, maar dit is uitlegbaar en wenselijk in het licht van de scheiding van beleid en toezicht.

Rondom nieuwe toezichtstaken vindt intensief gesprek plaats tussen Agentschap Telecom en het ministerie van EZK, met name in de fase van het invullen van de systeemverantwoordelijkheid van beleid en in de opstartfase van het toezicht door Agentschap Telecom. Dit is conform de 'Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties', die het belang van het samenspel tussen beleid en toezicht onderstreept (aanwijzing 8). Bij de reguliere toezichtstaken vervult beleid een meer reactieve rol. De beleidsonderdelen van het ministerie van EZK worden op formele momenten geconsulteerd. Daarnaast vindt periodiek gesprek plaats waarin Agentschap Telecom belangrijke bevindingen en signalen uit het veld deelt. Voor de meeste reguliere werkvelden wordt dit wederzijds als afdoende ervaren. Alleen op het terrein van metrologie heeft het ministerie behoefte aan meer dialoog. Hierbij speelt mee dat deze taak relatief recent (2016) is overgegaan naar Agentschap Telecom en het toezicht nog in ontwikkeling is. Juist in een overgangsfase is goede afstemming nodig tussen beleid en toezicht.

In het verlengde van het vorige punt liggen er kansen op het punt van informatie-uitwisseling. Agentschap Telecom beschikt als toezichthouder en uitvoerder over steeds meer kennis en data, en pikt nieuwe, beleidsrelevante ontwikkelingen vaak vroegtijdig op. Beleidsrelevante informatie van Agentschap Telecom kan meer worden benut bij het maken van beleid.

Agentschap Telecom komt uit een situatie waarin het (vrijwel) uitsluitend werkte in opdracht van beleidsdepartement EZK. Dat is veranderd, Agentschap Telecom werkt nu in opdracht van meerdere departementen (ook voor de ministeries van BZK en JenV). Deze taken zijn in omvang nog relatief beperkt maar ten opzichte van 2013 sterk gegroeid: in 2018 kwam circa 1,4 mln. euro omzet van andere departementen (3% van de totale baten). Deze ontwikkeling zet naar verwachting door, zowel in termen van omzet als aantal opdrachtgevers. Met de verschillende opdrachtgevende departementen worden aparte afspraken gemaakt die in aparte offertes belanden. Van onderlinge coördinatie tussen de opdrachtgevende departementen is geen sprake.

3.2. Aanbeveling 2

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *De vergunninghouders zijn over het algemeen tevreden over Agentschap Telecom. Hoe hun belangen worden behartigd, is niet eenduidig geregeld voor de verschillende vergunninghouders (onvoldoende belegd). Hierdoor ontbreekt bij Agentschap Telecom een directe prikkel om effectief en efficiënt (doelmatig) te werken en scherpe tarieven neer te zetten voor de groep eindgebruikers. Gezien het feit dat de vergunninghouders 2/3 van de omzet van Agentschap Telecom vertegenwoordigen en gezien de grootte van de post “te verrekenen met vergunninghouders (€ 6,6 mln. opgebouwd in vier jaar) is expliciete belangenbehartiging van de vergunninghouders in het governance model van Agentschap Telecom op zijn plaats.*

Aanbeveling 2: Leg de behartiging van de belangen (prijs en kwaliteit) van de gebruikers/vergunninghouders expliciet bij de eigenaar neer, opdat een effectievere en efficiëntere uitvoering van Agentschap Telecom wordt gestimuleerd. Belangrijkste instrumenten hierbij zijn de vaststelling van tarieven en monitoring van kwaliteit van dienstverlening. Hiertoe dient de eigenaar en zijn staf (FEZ) voldoende informatie te ontvangen.

Opvolging aanbeveling

De pSG is als eigenaar formeel verantwoordelijk gemaakt voor het behartigen van de belangen van gebruikers en vergunninghouders. Dit is expliciet vastgelegd in het gewijzigde relatiestatuuut Agentschap Telecom (2017). De eigenaar houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen van het agentschap en de continuïteit en de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dienstverlening. Agentschap Telecom rapporteert ieder kwartaal over financiële aspecten en de dienstverlening aan de hand van prestatie-indicatoren als opbrengsten, uitputting offertes, kostendekkendheid PDC's en aantal klachten.

Voor het inventariseren van de ervaringen en wensen van gebruikers en vergunninghouders benut Agentschap Telecom verschillende instrumenten, variërend van deelname aan overleggen (NFO, OFO) en bilaterale gesprekken tot marktconsultaties bij de voorbereiding van wet- en regelgeving en klanttevredenheidsonderzoeken (KTO), afhankelijk van het type gebruiker/vergunninghouder.

Agentschap Telecom heeft in de evaluatieperiode verschillende maatregelen getroffen om de kwaliteit, doelmatigheid en transparantie van de dienstverlening te verbeteren:

- Het invoeren van een systematiek van de producten en diensten (PDC's) heeft geleid tot meer transparantie in de toerekening van kosten naar specifieke groepen gebruikers en vergunninghouders.
- Door de PDC-systematiek is ook de verantwoording aan de vergunninghouders verbeterd. In de toelichting op de Regeling vergoedingen wordt uitgelegd hoe de (veranderingen van de) tarieven per productgroep tot stand komen. Hiermee kunnen de belanghebbers zelf inzicht krijgen in de wijzigingen in de tarieven.
- Agentschap Telecom onderzoekt ieder jaar een selectie van PDC's om beter inzicht te krijgen in de kwaliteit, doelmatigheid en kostendekkendheid van de dienstverlening.
- Agentschap Telecom ontwikkelt een nieuw systeem voor klanttevredenheidsonderzoeken (zie ook aanbeveling 5).

Doelbereik

De behartiging van de belangen (prijs en kwaliteit) van de gebruikers/vergunninghouders is conform de aanbeveling uit de vorige doorlichting expliciet bij de eigenaar (pSG) neergelegd. Daarnaast heeft Agentschap Telecom in de evaluatieperiode door de introductie van de PDC-systematiek de transparantie in de tarieven en

de mogelijkheid om te sturen op de kosten en de kwaliteit van de dienstverlening vergroot. Dit heeft er onder meer in geresulteerd dat de kostendekkendheid van de tarieven is vergroot. Het merendeel van de tarieven is nu kostendekkend (zie aanbeveling 4).

Een aandachtspunt is de monitoring van de kwaliteit van de dienstverlening en de terugkoppeling hierover aan de eigenaar. Voor de grote groepen gebruikers en vergunninghouders, waarmee Agentschap Telecom niet bilateraal of via overleggen contact kan onderhouden, is het KTO een goed instrument om ervaringen en wensen te monitoren. Een nieuw KTO-systeem is echter nog in ontwikkeling, waardoor klanttevredenheidsonderzoek de afgelopen jaren marginaal is uitgevoerd (zie aanbeveling 5).

Tot slot was de aanbeveling uit de vorige doorlichting mede ingegeven door de grote post 'te verrekenen met vergunninghouders' en het grote aandeel dat vergunninghouders hadden in de omzet van Agentschap Telecom (destijds 2/3 deel). Inmiddels is de post verrekening met vergunninghouders volledig afgebouwd en is het aandeel van vergunninghouders in de omzet gedaald naar <50% (2018).

4. Sturing op doelmatigheid

Dit hoofdstuk gaat in op aanbeveling 4 en 5 uit de doorlichting van 2013, die betrekking hebben op de sturing op doelmatigheid door Agentschap Telecom. Per aanbeveling komen de volgende onderdelen aan bod:

- De aanbeveling die in 2013 is gedaan en het achterliggende aandachtspunt.
- De concrete maatregelen die zijn getroffen sinds 2013 om invulling te geven aan de aanbeveling.
- Of en de mate waarin het achterliggende aandachtspunt is weggenomen (doelbereik).

4.1. Aanbeveling 4

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *Agentschap Telecom is op elementen doelmatiger gaan werken. Het ontbrak echter aan actieve sturing op doelmatigheid.*

Aanbeveling 4: Verbeter de managementrapportage en breng actieve sturing op doelmatigheid aan door kengetallen en prestatie-indicatoren op te nemen en actief te monitoren. Van (strategische) keuzes en maatregelen wordt op deze manier aantoonbaar wat de kwantitatieve effecten zijn.

Opvolging aanbeveling

De interne sturingscyclus bij Agentschap Telecom bestaat onder andere uit de jaarwerkplannen (op directie- en afdelingsniveau), kwartaalrapportages en productrapportages. De interne sturingscyclus sluit aan bij de externe sturingscyclus met de eigenaar en de opdrachtgevers van Agentschap Telecom.

Tot en met 2018 lag de nadruk op de sturing van financiële en organisatorische aspecten (baten, lasten, bezetting, ziekteverzuim, declarabiliteit, et cetera). De sturing was bovendien afdelingsgericht. Vanaf 2019 zijn enkele belangrijke veranderingen doorgevoerd in de interne sturing, waaronder:

- Een aangepast jaarwerkplan op A3-formaat met daarin een vertaling van de strategische koers (missie en visie Agentschap Telecom) naar speerpunten en vervolgens naar activiteiten, zowel op directieniveau als per afdeling. Deze speerpunten werden aanvankelijk jaarlijks geformuleerd, maar worden vanaf 2020 voor drie jaar geformuleerd.
- Het gebruik van indicatoren voor medewerkerswaarde, klantwaarde en waarde voor de maatschappij naast indicatoren op financieel vlak.
- Meer actieve monitoring en bijsturing: in kwartaalrapportages wordt gerapporteerd over bijsturingsacties en de monitoring van de voortgang daarop.

Het belangrijkste verschil zit echter in het aanbrengen van een directe koppeling tussen het kostprijsmodel en de interne sturingscyclus. In het project Tarieven Transparant (en de voorloper daarvan) is hiervoor de basis gelegd. Dit heeft geresulteerd in een producten- en dienstencatalogus (PDC's) en een vereenvoudigd kostprijsmodel. Hierdoor heeft Agentschap Telecom meer actueel inzicht gekregen in de werkelijke kosten van PDC's.

Door het aanstellen van producteigenaren en het herpositioneren van het multidisciplinaire team JSFT als interne *challenger* wordt binnen Agentschap Telecom bovendien beter het gesprek gevoerd over de

kostendekkendheid van PDC's. Het JSFT monitort de tarieven en gaat hierover het gesprek aan met producteigenaren, onder andere in de vorm van challenge-sessies.

Doelbereik

Voor wat betreft de sturing op financiën heeft Agentschap Telecom in de afgelopen periode een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt. De financiële administratie is niet langer ingericht naar afdelingen maar naar producten en diensten, en de financiële informatie die hieruit volgt is preciezer en actueler dan voorheen. Agentschap Telecom monitort en gebruikt deze informatie om actief te sturen op de kostendekkendheid van producten en diensten.

Deze wijzigingen hebben er de afgelopen jaren onder andere in geresulteerd dat steeds meer PDC's kostendekkend zijn geworden (van 61% in 2016 naar 76% in 2019 en 84% in 2020). Van de andere PDC's verwacht Agentschap Telecom dat ze op korte termijn ook kostendekkend zullen zijn. Richting gebruikers en vergunninghouders zijn de tarieven bovendien beter uitlegbaar geworden. Een concreet voorbeeld betreft het gebruik van het spectrum door de ministeries van IenW en JenV. De vergoeding die werd doorberekend lag lager dan de werkelijke kosten. Na overleg hebben beide ministeries ermee ingestemd om de vergoeding te verhogen.

Wat de sturing op de kwaliteit van de dienstverlening betreft, maakt Agentschap Telecom ook een ontwikkeling door. De directie van Agentschap Telecom stuurt vanaf 2019 op basis van de strategische koers (missie, visie en doelen), vertaalt deze naar speerpunten en activiteiten en gebruikt hierbij meer en 'rijkere' indicatoren (naast input ook op output en outcome). Vanaf 2020 hanteert Agentschap Telecom hierbij in de jaarwerkplannen bovendien een meerjarig perspectief. Door het jaar heen rapporteren de verschillende afdelingen in kwartaalrapportages over de voortgang en de wijze van bijsturing. Agentschap Telecom werkt aan verdere verbeteringen. De indicatoren zijn nog in ontwikkeling, de data om te rapporteren over de voortgang op de indicatoren is nog niet altijd beschikbaar en de meest recente kwartaalrapportages (2019) waren soms nog maar half gevuld. Verder wil Agentschap Telecom de stap zetten naar integrale sturing, zodat afdeling en PDC overstijgend kan worden gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

De beweging naar sturing op resultaten en (maatschappelijke) doelen is ook zichtbaar in de sturingscyclus met het ministerie van EZK. In de jaarlijkse offerte voor de toezichtstaken van Agentschap Telecom staan per toezichtsdomein maatschappelijke doelen beschreven, die worden vertaald in activiteiten, een ureninzet en kosten. Toch is ook hier ruimte voor doorontwikkeling. In de jaarverantwoording over de toezichtstaken wordt nog overwegend gerapporteerd op het niveau van inzet (uren en kosten) en activiteiten, en nog beperkt over resultaten en doelbereik. Bovendien wordt alleen nog gebruik gemaakt van financiële indicatoren en nog niet van output- of outcome-indicatoren om resultaten en doelbereik in beeld te brengen. Op het terrein van spectrummanagement en beleidsvoorbereiding- en evaluatie is de sturing in zijn geheel nog sterk input-georiënteerd. In zowel de offerte als de jaarverantwoording zijn de verschillende taken van Agentschap Telecom gedetailleerd uitgewerkt in activiteiten, uren en budgetten, maar wordt niet gerapporteerd over (maatschappelijke) doelen en resultaten. Hoewel het verschil met toezicht deels valt te verklaren door de aard van de werkzaamheden (uitvoerend) en rol van Agentschap Telecom (uitvoerder), bestaat bij Agentschap Telecom de behoefte om ook op het terrein van spectrummanagement meer op output en outcome en minder gedetailleerd te sturen.

4.2. Aanbeveling 5

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *De kwaliteit van dienstverlening wordt in de vorm van klanttevredenheid eens in de drie jaar door Agentschap Telecom gemeten. Deze periode is te lang om actief klanttevredenheid te monitoren en verbeteren.*

Aanbeveling 5: Voer klanttevredenheidsonderzoeken vaker uit (alternatief is jaarlijks een deel van de populatie), zodat er een continue meting plaatsvindt op de dienstverlening van het agentschap. Toets in dit onderzoek niet alleen de inhoudelijke dienstverlening of de klantbeleving, maar ook punten als tarieven en doelmatigheid.

Opvolging aanbeveling

Agentschap Telecom voerde tot 2018 klanttevredenheidsonderzoeken (KTO's) uit via het programma Internetspiegel van de Inspectieraad. Daarbij volgde Agentschap Telecom de planning van de Inspectieraad. Conform deze planning zijn er klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd in 2010, 2013 en 2017.

Begin 2018 hebben de betrokken Rijksinspecties de uitvoering van de gezamenlijke KTO geëvalueerd. De conclusies uit deze evaluaties waren: 1) de huidige KTO heeft weinig meerwaarde; 2) de inspecties zijn ieder voor zich bezig om nieuwe invulling te geven aan hun eigen KTO; 3) er bleef behoefte om periodiek ervaringen en ideeën uit te wisselen. Na deze evaluatie is besloten te stoppen met het programma Internetspiegel waarna iedere inspectiedienst vrij was om een eigen invulling te geven aan zijn KTO.

Agentschap Telecom is vanaf eind 2018 bezig met het inrichten van een KTO volgens een nieuwe opzet en in een nieuw systeem. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de nieuwe *tool*, die Agentschap Telecom in staat stelt om deelpopulaties te onderzoeken en gerichte vragenlijsten op te stellen. Agentschap Telecom is voornemens om twee keer per jaar een KTO uit te voeren, maar heeft de mogelijkheid om het vaker te doen. Agentschap Telecom wil het KTO-systeem gebruiken om de kwaliteit van de dienstverlening en de klantbeleving te monitoren, maar het systeem biedt ook de mogelijkheid om onderzoek te doen naar andere aspecten zoals de tarieven en de doelmatigheid van de dienstverlening.

Doelbereik

De aanbeveling uit de vorige doorlichting om de klanttevredenheid vaker te toetsen dan eens per drie jaar is nog niet geïmplementeerd. Sinds de doorlichting uit 2013 heeft alleen in 2017 een klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden. Wel legt Agentschap Telecom momenteel de laatste hand aan een nieuw KTO-systeem. De verwachting is dat het nieuwe systeem voor de uitvoering van KTO's binnen afzienbare termijn operationeel is. Met het nieuwe systeem wil Agentschap Telecom vaker (meerdere keren per jaar), flexibeler, kleinschaliger en gericht klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren onder specifieke doelgroepen.

Het nieuwe KTO-systeem is een positieve ontwikkeling, maar de snelheid waarmee opvolging is gegeven aan de aanbeveling uit de vorige doorlichting laat te wensen over. Na de vorige doorlichting (2013) heeft Agentschap Telecom door gezamenlijk gemaakte afspraken met andere rijksinspecties nog lang vastgehouden aan een KTO-systeem dat niet voldeed. Pas in 2018 is besloten om met het oude systeem te stoppen en eigenstandig een nieuw systeem te ontwikkelen. Dat heeft vervolgens twee jaar in beslag genomen. Agentschap Telecom heeft daardoor de afgelopen jaren beperkt inzicht gehad in de klanttevredenheid van gebruikers/vergunninghouders, met name van de grote groepen gebruikers/vergunninghouders waarmee Agentschap Telecom niet via overleggen of bilaterale gesprekken contact onderhoudt.

5. Financieel beheer

Dit hoofdstuk gaat in op aanbeveling 3 en 6 uit de doorlichting van 2013, die betrekking hebben op het financieel beheer binnen Agentschap Telecom. Per aanbeveling komen de volgende onderdelen aan bod:

- De aanbeveling die in 2013 is gedaan en het achterliggende aandachtspunt.
- De concrete maatregelen die zijn getroffen sinds 2013 om invulling te geven aan de aanbeveling.
- En de mate waarin het achterliggende aandachtspunt is weggenomen (doelbereik).

De laatste paragraaf bevat een analyse het gebruik van het baten-lastenstelsel door Agentschap Telecom.

5.1. Aanbeveling 3

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *Agentschap Telecom dient een duidelijk onderscheid tussen activeerbare en niet-activeerbare kosten voor het nieuwe vergunningensysteem te maken. Tevens dient de beoogde verbetering in doelmatigheid (reductie personele kosten) zichtbaar te worden gemaakt evenals de afbouw van de balanspost 'nog te betalen aan vergunninghouders'.*

Aanbeveling 3: Maak op basis van de hernieuwde business case KoBra een duidelijk onderscheid tussen activeerbare kosten van ontwikkeling van het nieuwe vergunningensysteem en kosten van onderzoek welke niet voor activering in aanmerking komen (zie tevens aanbeveling 6 van dit doorlichtingsrapport).

In 2014 dient Agentschap Telecom expliciet te begroten hoe de uitvoering van het investeringsproject financieel uitwerkt voor het agentschap in de komende jaren. Tevens verdient het aanbeveling om bij voorjaarsnota 2014 de huidige besluitvorming in combinatie met deze aanbeveling te verwerken in de begroting van Agentschap Telecom. De beoogde doelmatigheid in de vorm van reductie van personele kosten is hier eveneens onderdeel van.

Niet-activeerbare kosten rondom de ontwikkeling van KoBra kunnen worden verrekend met de balanspost 'nog te betalen aan vergunninghouders' tot maximaal 31 december 2016, het jaar van beoogde in gebruik name. De accountant van Agentschap Telecom zal een toets uitvoeren op deze kosten.

De kosten na ingebruikname van het nieuwe systeem komen niet in aanmerking voor egalisatie, evenals kosten buiten deze gestelde 3 jaar termijn (2014-2016). Een eventuele restant post 'nog te betalen aan vergunninghouders' zal voor zover niet besteed alsnog moeten worden uitgekeerd aan de rechtmatige vergunninghouders. Het opnieuw ontstaan of toenemen van deze post wordt niet wenselijk geacht; zie in dit kader tevens aanbeveling 8 van dit doorlichtingsrapport.

Opvolging aanbeveling

Om antwoord te geven op de vraag in hoeverre Agentschap Telecom invulling heeft gegeven aan bovenstaande aanbeveling, is het noodzakelijk om in het tijdspad vanaf 2014 twee projectperiodes te onderscheiden.

03-2014 t/m 12-2017 - Programma Gamma

Als opvolger van de business case KoBra is per maart 2014 het programma Gamma gestart. De gemaakte opstartkosten KoBra ad € 244.000 zijn per 2014 opgenomen in de hernieuwde business Case Gamma. Voor de vervanging van verouderde ICT-voorzieningen heeft Agentschap Telecom tezamen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) in 2015 een requirementsanalyse opgesteld en als Europese aanbesteding uitgezet bij DICTU. De aanbesteding liep per februari 2016 vast aangezien leveranciers onvoldoende aan de gestelde requirements konden voldoen, waarna een mini-competitie is gestart via de mantelpartijen van DICTU. Zowel de Europese aanbesteding als de mini-competitie zijn uitgevoerd onder het programma Gamma. In deze eerste periode zijn voorbereidingskosten gemaakt om te komen tot de functionele eisen waaraan het programma moest voldoen. Aangezien er nog geen programmaonderdelen volledig waren gerealiseerd, is er in samenspraak met de accountant voor gekozen om de programmakosten Gamma voor de periode tot en met 2016 volledig als exploitatiekosten op te nemen.

In 2017 is voor Gamma € 4.761.000 aan kosten gemaakt, waarvan op grond van het voorzichtigheidsprincipe € 1.214.000 als investering is aangemerkt. De beoogde doelmatigheidsverbetering in de vorm van reductie van personele formatie en beheerskosten, is mede gelet op de verschuiving van de beoogde datum ingebruikname, binnen programma Gamma niet gerealiseerd.

De balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' kende ultimo 2013 een waarde van € 7.162.000 (jaarverslag Agentschap Telecom 2013). Deze balanspost is in lijn met de gedane aanbeveling over de navolgende jaren volledig afgebouwd. Er is hierbij geen sprake van een restantpost die tot uitkering leidt richting de rechtmatige vergunninghouders.

01-2018 t/m 03-2021 - Programma Digi-AT

Resultaten op deelprojecten binnen het programma Gamma kwamen moeizaam tot stand. Dit leidde in oktober 2017 tot een herstart, waarbij per 1 januari 2018 het programma Digi-AT is aangevangen. Voor Digi-AT is een investeringsnota geschreven waarin gemotiveerd en conform geldende verantwoordingsregels onderscheid wordt gemaakt tussen activeerbare en niet-activeerbare kosten. De financiering van de niet-activeerbare kosten (operationele kosten) is gedekt vanuit een extra ontvangen claim bij Voorjaarsnota 2018 en is als 'vooruitontvangen bedrag' opgenomen op de balans. De activeerbare kosten worden gefinancierd vanuit de leenfaciliteit, waarbij de afschrijfkosten middels het kostprijsmodel worden doorbelast.

Er is een meerjarige investeringsbegroting voor Digi-AT opgesteld, waarin de financiële consequenties voor Agentschap Telecom zijn gekwantificeerd, welke in de begroting van Agentschap Telecom per kalenderjaar zijn opgenomen. De beoogde doelmatigheidsverbetering, gekoppeld aan het programma Digi-AT in de vorm van reductie van personele formatie en beheerskosten, is opgenomen in het 'Overall Benefit Review Plan'. In 2019 is 1,8 fte-reductie van personele formatie gerealiseerd. De overige begrote 4,7 fte-reductie van personele formatie evenals de reductie in beheerskosten zijn definitief doorgevoerd in de begroting 2020.

Doelbereik

Agentschap Telecom heeft de balanspost 'Te verrekenen met vergunninghouders' over de jaren 2014 t/m 2017 volledig afgebouwd en ingezet ter dekking van de personele en materiele kosten van het programma Gamma. Deze post is daarna definitief afgesloten.

In de business case Digi-AT, de opvolger van KoBra en Gamma, is bewust onderscheid gemaakt tussen activeerbare en niet-activeerbare kosten. De programmafinanciering, ingegeven vanuit de leenfaciliteit en de extra ontvangen claim bij Voorjaarsnota 2018, is op het karakter van de kosten (operationeel en investering) afgestemd. De afschrijflast, voortkomend uit de gedane investeringen, wordt als kosten meegenomen in het kostprijsmodel.

De beoogde doelmatigheidsverbetering (reductie personele formatie en reductie beheerskosten) zijn in 2019 deels gerealiseerd en voor het overige deel definitief doorgevoerd in de begroting 2020. Voor de realisatie van de reductie op de beheerskosten is Agentschap Telecom als afnemer van de dienstverlening afhankelijk van DICTU. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt over de toekomstige beheerskosten en het afschalen van de uit te faseren applicaties en bijbehorende infrakosten, waarbij de begrote reductie wordt gerealiseerd.

5.2. Aanbeveling 6

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *Aan het project KoBra ligt een business case ten grondslag die voor verbetering vatbaar is. De herziene begroting investeringskosten valt substantieel hoger uit, waarvoor een nadere schriftelijke onderbouwing niet is ontvangen.*

Aanbeveling 6: Volg de aanbevelingen uit de gatewayreview op en herzie de business case van KoBra waarbij concreet aandacht wordt besteed aan:

- 1) een overzicht van alle kasstromen;
- 2) een analyse van risico's;
- 3) de discontovoet voor de berekening van de netto contante waarde, en
- 4) een gevoeligheidsanalyse om de robuustheid van de business case te testen.

Opvolging aanbeveling

Als opvolger van de business case KoBra is per maart 2014 de business case Gamma gestart. De herziene business case Gamma (4 oktober 2013) kende een nadere uitwerking in het projectplan Gamma (11 maart 2014) en het addendum programmaplan Gamma (21 september 2015). De business case Gamma en aanvullend het project- en addendum programmaplan geven voldoende onderbouwing in het verwachte meerjarige verloop van de projectkosten. Een uitsplitsing van materiële en personele kosten per deelproject en toegedeeld naar projectjaren vergroten het inzicht in de verwachte projectuitgaven. Aanvullend geeft de documentatie inzage in de kwantitatieve voordelen die jaarlijkse worden verwacht. Deze uiteenzetting van lasten en baten geeft voldoende inzage in het verwachte verloop van de projectkosten.

De financiering behorende tot de business case Gamma is opgenomen in het project- en addendum programmaplan en geeft voldoende onderbouwing van de verwachte projectuitgaven en projectontvangsten. Het Benefit Review Plan, als onderdeel van voorgenoemde documenten, geeft aanvullend de baten weer die de opdrachtgever met het projectresultaat wilt realiseren. Aanvullend zijn binnen de business case Gamma en het project- en addendum programmaplan de programmarisico's onderkend en maatregelen om deze te vermijden c.q. te mitigeren in kaart gebracht. Binnen de business case Gamma is geen netto contante waarde berekening en/of gevoeligheidsanalyse opgesteld.

Na decharge van het programma Gamma startte per 1 januari 2018 het programma Digi-AT. Voor het programma Digi-AT is geen nieuwe business case opgesteld; de business case Gamma blijft leidend. Voor het programma Digi-AT zijn de kasstromen inzichtelijk en is er duidelijk onderscheid gemaakt wat er geïnvesteerd dient te worden en wat betaald wordt uit de operationele cash-flow. Ook projectrisico's en bijbehorende maatregelen zijn in kaart gebracht. Binnen de business case Digi-AT is geen netto contante waarde berekening en/of gevoeligheidsanalyse opgesteld.

Doelbereik

De aanbeveling richt zich op het verkrijgen van inzicht in de economische gevolgen voor de organisatie bij het uitvoeren van het herziene investeringsprogramma Gamma (en daarna Digi-AT). Alhoewel er binnen het investeringsplan Gamma en Digi-AT geen netto contact waarde berekening en/of gevoeligheidsanalyse is opgesteld, bieden onder andere het investeringsplan, het Benefit Review Plan en de analyse terugverdiendtijd voldoende onderbouwing om besluitvorming voor de business case mogelijk te maken.

In de uitvoering van het programma stelt de producteigenaar van Gamma/Digi-AT, ter borging van het verloop van de projectkosten, maandelijks een productrapportage op waarin het (bijgestelde) budget, de realisatie en de forecast in afstemming met de controller worden vastgesteld. Een aanvullende monitoring van de business case verloopt via het Benefit Review Plan.

5.3. Baten-lastenstelsel

Achtergrond

Agentschap Telecom heeft de administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Het voordeel daarvan is dat een eventueel instabiel uitgavenpatroon als gevolg van investeringen niet doorwerkt in schommelingen in de tarieven die het agentschap doorberekent aan opdrachtgevers en gebruikers/vergunninghouders. Anders dan bij het kasstelsel kan een baten-lastendienst geld lenen bij het ministerie van Financiën voor het doen van investeringen.

In de vorige doorlichting werd geconcludeerd dat een baten-lastenagentschap op dat moment de meest geëigende organisatievorm was voor Agentschap Telecom, maar ook dat in de toekomst deze status opnieuw moest worden bezien, mede gezien de ontwikkelingen binnen de Rijksdienst en het werkveld van het agentschap (bijvoorbeeld grotere vergunningsvrije markt).

Een onderdeel van deze doorlichting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om – net als in de vorige doorlichting – het gebruik van het baten-lastenstelsel te toetsen.

Analyse

De Regeling agentschappen schrijft voor dat agentschappen mogen werken met het baten-lastenstelsel wanneer de afschrijvingskosten meer dan gemiddeld 5% van de totale lasten over een periode van drie jaar zijn (artikel 5). Toepassing van het baten-lastenstelsel draagt bij aan het destabiliserende effect van de investeringen op de tarieven van het agentschap.

Voor Agentschap Telecom is over de periode 2014 t/m 2018 (vastgestelde jaarcijfers) geanalyseerd of is voldaan aan dit criterium.

| Lasten (x1.000) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Apparaatskosten | 30.465 | 32.081 | 40.578 | 47.271 | 43.843 |
| Rentelasten | 32 | 24 | 17 | 11 | 22 |
| Afschrijvingskosten | 1.612 | 1.914 | 1.093 | 1.421 | 2.293 |
| Overige lasten | 268 | 1.001 | 257 | 127 | 420 |
| Correctie kosten Gamma | -932 | -1.403 | -1.102 | -3.611 | 0 |
| Totaal lasten | 31.445 | 33.617 | 40.843 | 45.219 | 46.578 |
| % Afschrijving van totale lasten | 5,1% | 5,7% | 2,7% | 3,1% | 4,9% |
| | | | | | 3,6% |

Indien in enge zin wordt gekeken naar de afschrijfskosten in relatie tot de totale lasten, dan voldoet Agentschap Telecom met een gemiddeld percentage van 3,6% over de periode 2016 t/m 2018 niet aan de gestelde 5% grenswaarde. Dit relatief lage percentage afschrijfskosten is te verklaren door de uitgestelde investeringen van het programma Gamma. Over de periode 2014 t/m 2017 zijn de kosten van het programma Gamma door een moeizame opstartfase zonder oplevering van producten grotendeels als niet-geactiveerde kosten opgevoerd en bekostigd vanuit de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders'. Alleen over het jaar 2017 zijn de ontwikkelkosten van DICTU voor 50% geactiveerd (€ 1.214.000). Na decharge van het programma Gamma is een herstart onder programma Digi-AT in 2018 gerealiseerd. Per 2018 is in lijn met de investeringsbegroting een eerste investering van € 2.000.000 uitgevoerd voor programma Digi-AT wat resulteert in hogere afschrijfskosten. Gelet op de totale investering in het programma Digi-AT (circa € 6.880.000 over de periode 2018 t/m medio 2021), zal Agentschap Telecom in de komende jaar naar verwachting voldoen aan de gestelde grenswaarde van 5%.

Bekeken vanuit de doelstelling van de Regeling agentschappen aangaande de werking van het baten-lastenstelsel geldt aanvullend dat de verrekening met de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' een destabiliserend effect op de tarieven van het agentschap heeft gehad.

Net als in de vorige doorlichting gaan we na of Agentschap Telecom ook gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. De personele en materiële kosten die samenhangen met het programma Gamma zijn over de jaren 2014 t/m 2018 grotendeels verrekend met de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders'. Door deze verrekening werd er over de jaren 2014 t/m 2016 geen gebruik gemaakt van de leenfaciliteit. Voor investeringen in materiële vaste activa en in immateriële vaste activa voor onder meer het project GAMMA heeft Agentschap Telecom in 2017 en 2018 voor respectievelijk € 4.672.000 en € 5.150.000 een beroep gedaan op de leenfaciliteit die geboden wordt binnen de Regeling agentschappen.

Bevinding

Op basis van de kerngegevens van Agentschap Telecom kan worden vastgesteld dat de ratio afschrijvingskosten/totale lasten over de periode 2016 t/m 2018 onder de 5% is gebleven. Hiermee is in deze periode niet voldaan aan de 5% norm zoals opgenomen artikel 5 Aanvullende instellingsvoorwaarde baten-lastenagentschap uit de Regeling agentschappen. Het niet voldoen aan de gestelde norm is te verklaren door de uitgestelde investeringen van het programma Gamma. Verwacht wordt dat Agentschap Telecom vanaf 2019 en verder onder uitvoering van onder andere het vastgestelde investeringsplan Digi-AT wel boven de gestelde norm komt. Over de periode 2012 t/m 2015 (deels geconcludeerd uit de eerder uitgevoerde doorlichting 2013) voldeed Agentschap Telecom wel aan de gestelde 5% norm.

De benodigde financiering voor de investering in Digi-AT zal betrokken worden vanuit de leenfaciliteit. Toepassing van deze faciliteit, die samenhangt met de werking van het baten- en lastenstelsel, draagt bij aan het beter functioneren van het agentschap en voorkomt fluctuaties in tarieven voor opdrachtgevers en gebruikers/vergunninghouders.

6. Financiering en kostprijsmodel

Dit hoofdstuk behandelt de financieringssystematiek en het kostprijsmodel van Agentschap Telecom. De aanbevelingen 7 en 8 uit de doorlichting van 2013, die betrekking hebben op het kostprijsmodel van Agentschap Telecom, komen aan bod. Per aanbeveling behandelen wij de volgende onderdelen:

- De aanbeveling die in 2013 is gedaan en het achterliggende aandachtspunt.
- De concrete maatregelen die zijn getroffen sinds 2013 om invulling te geven aan de aanbeveling.
- Of en de mate waarin het achterliggende aandachtspunt is weggenomen (doelbereik).

Vervolgens volgt een analyse van de toekomstige houdbaarheid van de huidige financieringssystematiek en het kostprijsmodel.

6.1. Aanbeveling 7

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *Agentschap Telecom heeft een systeem om de kosten toe te rekenen aan prestaties (eindproducten). Het kostprijsmodel is op dit moment complex met een veelvoud aan tarieven (tientallen) en niet transparant voor wat betreft het toerekenen van deze kosten aan de diverse eindproducten. Op dit moment is door de complexiteit van het model sprake van schijnzekerheid in de tarieven.*

Aanbeveling 7: Pas het kostprijsmodel op zodanige wijze aan dat er een transparante toerekening van kosten aan eindproducten plaatsvindt. Besteed hierbij in ieder geval aandacht aan:

- het verminderen van het aantal processtappen om tot uiteindelijke kostprijzen te komen (terugdringen van complexiteit);
- het terugbrengen van het aantal producten naar bijvoorbeeld productgroepen, waardoor het aantal externe tarieven in de regeling vergoedingen afneemt (minimaal halveren aantal tarieven);
- sterkere betrokkenheid van FEZ en DGETM bij het beoordelen en vaststellen van de tarieven;
- toedeling van de kosten voor vergunningsvrije producten, en;
- het introduceren van nacalculatie, waarbij tenminste 1x per jaar en expliciet gerapporteerd aan DGETM en FEZ/SG (nacalculatie in termen van prijs- efficiency- en bezettingsverschillen).

Laat het nieuw kostprijsmodel per 1 januari 2015 in werking treden.

Opvolging aanbeveling

Het herziene kostprijsmodel is per oktober 2018 geanalyseerd door Deloitte, transparant bevonden en voldoet op de onderzochte dimensies aan de belangrijkste eisen.

In het herziene kostprijsmodel heeft Agentschap Telecom het aantal processtappen aanzienlijk teruggebracht (van 7 naar 2). De complexiteit van het kostprijsmodel is daarmee sterk afgenomen, waarmee is voldaan aan de aanbeveling.

In een transitie van afdelingsgericht naar productgericht werken heeft Agentschap Telecom product-dienstcombinatie (PDC's) geïntroduceerd en producteigenaren benoemd. Deze verdere clustering naar PDC's en bijbehorende sturing op kostendekkendheid, heeft bijgedragen aan een vermindering van het aantal producten en verbetering van de financiële beheersbaarheid.

Om verdere vereenvoudiging van de tarievenstructuur van Agentschap Telecom mogelijk te maken moest allereerst het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet en de Regeling vergoedingen Agentschap Telecom worden aangepast. Nu deze juridische aanpassing is gerealiseerd, wordt onderzocht welke vereenvoudiging van de tarievenstructuur mogelijk is.

De processtap tijdschrijven, als input op het kostprijsmodel, is sterk vereenvoudigd. Waar in de oude methodiek werd geschreven op taakniveau (afdelingsgericht), is in de huidige methodiek het aantal taken sterk gereduceerd (van honderden naar ongeveer honderdtwintig) en direct gekoppeld aan te leveren producten (productgericht). Het aantal tijdschrijfcodes dat niet direct gekoppeld is aan een product (generieke tijdschrijfcodes) is sterk gereduceerd en wordt alleen beschikbaar gesteld aan een beperkt aantal functies binnen de organisatie.

Het herziene kostprijsmodel voorziet in de allocatie van alle directe en indirecte kosten. Directe materiële en personele kosten worden, waar nodig middels een verdeelsleutel, direct toegerekend naar klant, dienst of product. De indirecte materiële en personele kosten worden verdisconteerd in de uurtarieven per schaal.

Agentschap Telecom heeft er voor gekozen om het proces van de totstandkoming van de tarieven synchroon te laten lopen met de begrotingscyclus van het Rijk. Deze werkwijze draagt bij aan afdoende afstemming tussen Agentschap Telecom, FEZ en DG B&I aangaande het beoordelen en vaststellen van de tarieven. Intern draagt het multidisciplinaire team JSFT zorg voor een periodieke nacalculatie van de tarieven, welke als input dienen voor de verfijning van de tariefstelling voor het jaar T+1.

Het nieuwe kostprijsmodel is niet in 2015 maar in 2017 geïntroduceerd. Om zekerheid te behouden op een juiste toepassing van het model is het nieuwe kostprijsmodel gedurende een aantal jaren synchroon gedraaid naast het oude model. Per 2017 bestond voldoende vertrouwen om het nieuwe kostprijsmodel vast te stellen.

Doelbereik

Het verkrijgen van meer transparantie, een vereenvoudiging van het kostprijsmodel en een betere herleidbaarheid van kosten staat centraal in deze aanbeveling. Met de doorvoering van onderstaande activiteiten is invulling gegeven aan deze aanbeveling en is de schijnzekerheid in de tarievenopbouw weggenomen.

De sterke vereenvoudiging van het kostprijsmodel heeft geleid tot een transparantere kostprijsopbouw, waarbij de tariefstelling goed herleidbaar is naar onderliggende kostensoorten.

Het subproces tijdschrijven, als input voor het kostprijsmodel, draagt door de sterke vereenvoudiging en striktere toewijzing van generieke tijdschrijfcodes bij aan een betrouwbaardere aanlevering van indirect declarabele en direct declarabele activiteiten aan het kostprijsmodel.

De clustering van producten naar PDC's, het benoemen van producteigenaren en het periodiek (bij)sturen op kostendekkendheid op PDC's zijn beheersmaatregelen die bijdragen aan een evenwichtige c.q. stabiele werking van het kostprijsmodel.

6.2. Aanbeveling 8

Aandachtspunt en aanbeveling 2013

In de vorige doorlichting is geconcludeerd: *Momenteel vindt eenmaal per vijf jaar een verrekening met de vergunninghouders plaats. Deze termijn zou verkort kunnen worden.*

Aanbeveling 8: Zorg er in de toekomst voor dat verrekening met de vergunninghouders jaarlijks plaatsvindt door aanpassing van de tarieven van dienstverlening. De doorwerking van tarieven vindt plaats in de tarieven t+2. Doordat de nacalculatie 2013 niet meer verwerkt kan worden in de tarieven over 2014 (die reeds zijn vastgesteld), zal deze nacalculatie leiden tot een aanpassing van de tarieven 2015. Een jaarlijkse nacalculatie conform aanbeveling 7 van dit doorlichtingsrapport is hiervoor een vereiste.

Opvolging aanbeveling

De balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' is in samenspraak met de accountant meerjarig verrekend met de niet geactiveerde kosten van het programma Gamma. Deze balanspost was ultimo 2018 volledig afgeboekt en werd daarna niet meer meegenomen in de bepaling van de jaarlijkse tarifiering.

Waar de kostenstijgingen van voorgaande jaren werden opgevangen door de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders', werd de kostenstijging vanaf 2019 doorberekend in jaarlijks vastgestelde tarieven. Dit leidde tot tariefstijgingen, welke in 2019 en 2020 zijn toegelicht in Regeling vergoedingen Agentschap Telecom.

Bij de berekening van de tarieven wordt voorcalculatorisch T+1 opgesteld. Gedurende het kalenderjaar worden de geldende tarieven (voorcalculatorisch) en beoogde opbrengst geconfronteerd met de werkelijke kosten (nacalculatorisch). Wanneer deze confrontatie (kostendeckendheid) buiten de marges van 95% - 105% valt, wordt een correctie op het tarief doorgevoerd. Op deze manier wordt een voor een lopend jaar te hoog of te laag vastgesteld tarief voor het komende kalenderjaar gecorrigeerd en vindt een jaarlijkse verrekening plaats in de aanpassing van de tarieven.

Het proces van berekening van de tarieven op basis van nacalculatie vindt plaats en wordt door het team JSFT gedurende het gehele jaar gemonitord.

Doelbereik

Het achterliggende aandachtspunt is weggenomen. Tot en met 2017 is de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' verrekend met de niet geactiveerde kosten van het programma Gamma. In de navolgende jaren is de verrekening opgenomen in reguliere totstandkoming van de jaarlijks vast te stellen tarieven. Hiermee is eerder genoemde periode van verrekening (eenmaal per vijf jaar) gewijzigd in de aanbevolen jaarlijkse verrekening.

6.3. Financiering van apparatuurgebonden taken

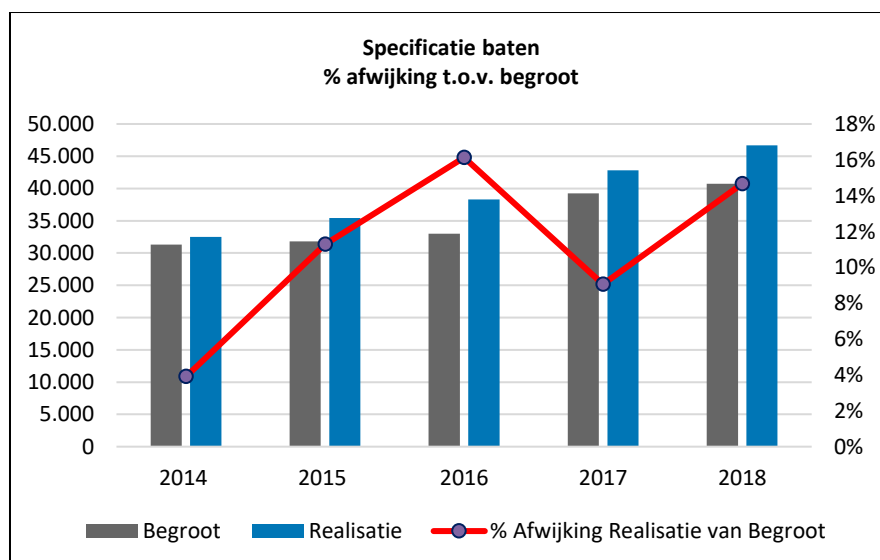
Agentschap Telecom en het ministerie van EZK zijn in gesprek over de zogenoemde apparatuurgebonden taken. Het gaat om taken die betrekking hebben op eindapparaten, elektrische en elektronische apparaten en vrijgestelde apparaten. Eindapparatuur (ook wel randapparatuur genoemd) omvat alle apparaten die aangesloten zijn op een telecommunicatienetwerk. Voorbeelden zijn telefoons, tablets en smart wearables, en door de intrede van Internet of Things ook tal van randapparaten in tal van sectoren (auto's, afvalbakken, drones, slimme fietsslots, om maar een paar voorbeelden te noemen). Eindapparaten moeten ongestoord via netwerken met elkaar kunnen communiceren. Apparaten (niet zijnde zend- en ontvangapparatuur) mogen niet

storen op overige apparaten zoals was- en droogmachines, boormachines, auto's, elektrische fietsen en tandenborstels. Vrijgestelde apparaten zijn zend-/ontvangstapparaten die zijn vrijgesteld van een vergunningsverplichting en niet altijd beschikken over een telefoonnummer maar over een IP nummer, zoals wifi-, bluetooth- en zigbee-apparatuur.

De kosten van de apparatuurgebonden taken worden nu deels toegerekend aan (specifieke groepen) vergunninghouders, omdat zij baat hebben bij de taakuitvoering door Agentschap Telecom. Uit een analyse van Agentschap Telecom blijkt dat het budget voor apparatuurgebonden taken in 2019 in totaal 4,3 mln. euro bedroeg, waarvan 1,5 mln. euro is doorbelast aan telecom-operators, 1,2 mln. euro aan vergunninghouders en 1,6 mln. euro is gefinancierd vanuit het ministerie van EZK. Agentschap Telecom en het ministerie van EZK bestuderen of de toerekening van kosten nog passend is en zou moeten veranderen, gelet op de ontwikkeling die apparatuur doormaakt. Als gevolg van drie ontwikkelingen ziet Agentschap Telecom de positie van apparatuur in de maatschappij veranderen en de grenzen tussen de taken vervagen. Ten eerste is het aantal apparaten fors toegenomen. Ten tweede maken veel van deze apparaten gebruik van verschillende netwerken en zowel vergund (bijv. 2G, 3G, 4G en straks 5G) als vergunningsvrij spectrum (bijv. Wifi). Ten derde zijn de belangen voor de maatschappij en de economie veel groter en diverser. Naast storingsvrij gebruik gaat het onder andere ook om interoperabiliteit, veiligheid (cyber- en elektrische veiligheid), gezondheid en privacy.

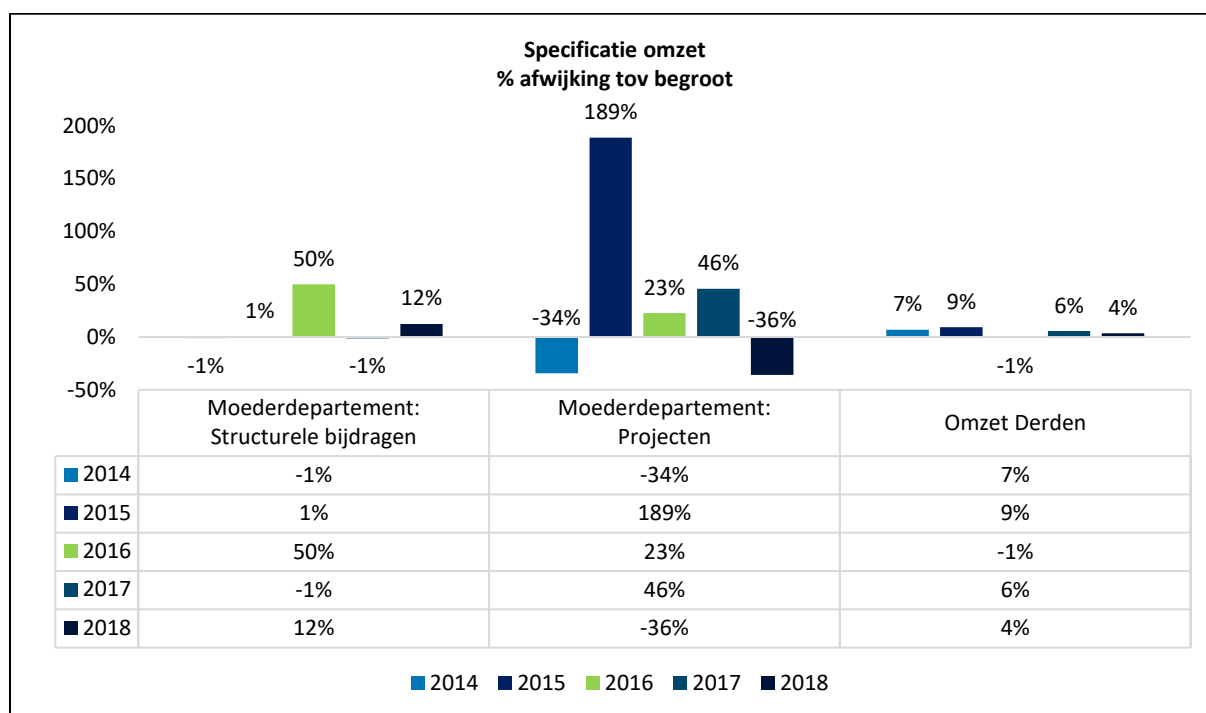
6.4. Fluctuatie begrote en gerealiseerde financiering

Vanuit het organisatorische principe dat Agentschap Telecom kostendekkend dient te zijn, is de (meerjarige) voorspelbaarheid van baten en lasten een belangrijk criterium. Bezien vanuit het kostprijsmodel dienen de begrote opbrengsten (processtap 'voorbereiding') zo goed als mogelijk te matchen met de realisatie opbrengsten (processtappen 'uitvoering' en 'financieel afhechten'). Een zuivere agentschapsbegroting als inputvariabele evenals een nauwkeurige tariefsnotitie als sturingsvariabele moeten bijdragen aan de goede match tussen begrote en gerealiseerde baten. Binnen de onderzoeksperiode 2014 - 2018 is gekeken naar de afwijking tussen begrote en gerealiseerde baten. De afwijking fluctueerde tussen de +4% en +16%.



Ingezoomd op de verschillende financieringstypen laten de structurele bijdragen vanuit het moederdepartement, de bijdragen overige departementen en de omzet derden geen sterke fluctuaties zien.

Het is vooral de projectfinanciering, als onderdeel van de omzet moederdepartement, die meerjarig grote fluctuaties tussen begroting en realisatie laat zien.



Binnen de projectfinanciering dient onderscheid te worden gemaakt tussen incidentele, projectmatige werkzaamheden en uitbreiding van de structurele taakstelling. De incidentele, projectmatige werkzaamheden, zoals het uitvoeren van een frequentieveiling, zijn tijdelijk van aard. Financiering voor deze activiteiten wordt veelal in de begrotingscyclus beschikbaar gesteld vanuit het moederdepartement. Taakuitbreiding (nieuwe taken en/of uitbreiding van huidige taken) volgt veelal naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving en wordt in eerste aanleg ook als projectfinanciering bekostigd. Wanneer deze uitbreiding in taakstelling daadwerkelijk formeel start, wordt de financiering meegenomen in de reguliere structurele bijdrage vanuit het (moeder)departement. Zowel voor de incidentele, projectmatige werkzaamheden als voor de uitbreiding van de taakstelling geldt dat zij bijdragen aan de afwijking tussen de begrote en gerealiseerde projectfinanciering.

Projecten, bijvoorbeeld een grote frequentieveiling, kunnen lopen over meerdere jaren. Het komt dan voor dat door veranderingen in de uitvoering kosten gaan schuiven tussen jaren. Veel van deze projecten zijn echter terugkerend en laten zich goed plannen. Ze gaan bovendien gewoon mee in de begrotingssystematiek en worden opgenomen in de reguliere jaarlijkse offertes.

Bij taakuitbreiding ervaart Agentschap Telecom wel problemen. De begrotingssystematiek staat niet toe dat activiteiten waarvoor nog geen financiële dekking bestaat, worden opgenomen in de begroting die in concept in mei voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt opgesteld. Voor deze activiteiten worden separate offertetrajecten doorlopen. De consequentie daarvan is dat pas relatief laat, op zijn vroegst in november, zekerheid is over de financiële dekking van de werkzaamheden in het kader van de taakuitbreiding. Agentschap Telecom kan de relatief late financiële zekerheid maar in beperkte mate (voor)financieren vanuit eigen middelen. Zo stelt de Regeling agentschappen dat in de openingsbalans slechts een exploitatiereserve als vorm van eigen vermogen mag worden opgenomen, die maximaal 5% van de verwachte omzet bedraagt. Agentschap Telecom benoemt als nadelig effect dat de werving van personeel pas laat kan worden opgestart. Door een tekort aan technisch geschoold personeel is het lastig om tijdig personeel te vinden. Om de nieuwe werkzaamheden toch te kunnen uitvoeren, kiest Agentschap Telecom ervoor om hooggeschoold en ervaren

technisch personeel tijdelijk te onttrekken vanuit de reguliere taken. Dit gat wordt opgevuld met flexkrachten, maar in deze situatie is er altijd het risico op frictiekosten, discontinuïteit in werkzaamheden, vertraging in de uitvoering en onvoldoende nieuwe kennisopbouw.

6.5. Uniformering processtappen en tarieven

Binnen de huidige urenverantwoordingen, als input voor het kostprijsmodel, worden de uren geboekt op activiteiten (tijdschrijfcodes), welke vervolgens een-op-een of via een verdeelsleutel zijn gekoppeld aan een product of dienst. Elk product of dienst heeft daarmee een unieke set aan activiteiten, eventueel aangevuld met generieke activiteiten voortkomend uit de kostenverdeelsleutel. Deze productmatige benadering levert per product of dienst een specifiek tarief op. Ingegeven vanuit het project Tarieven Transparant en het programma Digi-AT, beoogt Agentschap Telecom zijn primaire processen ten behoeve van de digitale dienstverlening te vernieuwen c.q. te verbeteren. De implementatie van Zaak Gericht Werken (ZGW) moet hieraan bijdragen en dient transparant inzage te geven in de werkzaamheden en het tarief die samenhangen met de verlening van het product en/of de dienst (hierna vergunningverlening).

Bekeken vanuit een procesmatige aanpak is de hypothese dat het vergunningverleningsproces, onafhankelijk van het type vergunning, in grote mate een generieke verwerking kent. Door alle bestaande processtappen per vergunningstype te inventariseren en waar mogelijk binnen de (sub)categorieën te uniformeren, is de verwachting dat de urenverantwoording naar activiteiten verder kan worden vereenvoudigd. Het product en/of de dienst blijft uniek, echter de processtappen (activiteiten) worden meer generiek en eenduidiger te koppelen aan uurtarieven. Afwijkende en/of aanvullende processtappen zijn daarmee ook transparanter en beter uitlegbaar. Ultiem dient de verdere uniformering van processtappen ook de tarifiering van verschillende vergunningstypen gelijk te trekken, waarmee verder invulling wordt gegeven aan de gedane aanbeveling uit 2013 om de tarieven te vereenvoudigen.

7. Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van Agentschap Telecom in het licht van de Regeling agentschappen op het gebied van governance, doelmatigheidsbevordering, financieel beheer en het kostprijsmodel. De nadruk ligt hierbij op de vraag of en hoe doeltreffend invulling is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige doorlichting van 2013, waaronder de vraag of het baten-lastenstelsel nog steeds het meest passende model is voor Agentschap Telecom. Daarnaast is gekeken naar de houdbaarheid van de financieringssysteematiek en het bijbehorende kostprijsmodel voor de toekomst, waarbij rekening is gehouden met de ontwikkelingen in het werkveld van Agentschap Telecom. Dit hoofdstuk bevat de conclusies op de voorgenoemde onderwerpen en indien van toepassing aanbevelingen.

7.1. Governance

De governance van Agentschap Telecom is sinds de vorige evaluatieperiode verder geformaliseerd en geprofessionaliseerd. De eigenaarsrol is na de vorige doorlichting expliciet belegd bij de pSG (en niet langer bij de SG); het opdrachtgeverschap van het toezicht is bij de SG gelaten. De governance van Agentschap Telecom is hierdoor meer in lijn gekomen met het voorkeursmodel uit de Regeling agentschappen, die een scheiding van de rollen van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever voorschrijft. De rolverdeling werkt ook in de praktijk en de scheiding beleid en toezicht is geborgd.

De inhoudelijke dialoog tussen toezicht en beleid verloopt over het algemeen naar wederzijdse tevredenheid. Rondom nieuwe toezichtstaken vindt intensief gesprek plaats tussen Agentschap Telecom en het ministerie van EZK; bij de reguliere toezichtstaken vervult beleid een meer reactieve rol. Aandachtspunt is het samenspel tussen Agentschap Telecom en het ministerie van EZK rondom metrologie. Op dit werkveld heeft het ministerie behoefte aan meer dialoog. Verder blijft het in meer algemene zin belangrijk om een goede inhoudelijke dialoog te voeren tussen toezicht en beleid, ook bij de andere reguliere werkvelden. Een goed samenspel tussen toezicht en beleid is belangrijk, in het bijzonder in een dynamisch werkveld en met een takenpakket dat in ontwikkeling is.

Tot slot is bij Agentschap Telecom het opdrachtgeverschap verdeeld over verschillende ministeries (naast het ministerie van EZK ook de ministeries van BZK en JenV). Van coördinatie tussen opdrachtgevende departementen is nu geen sprake, maar dit kan (op termijn) wel wenselijk zijn. De ontwikkeling naar multi-opdrachtgeverschap zet zich waarschijnlijk door en dat kan tot nieuwe vragen leiden. De vragen kunnen bijvoorbeeld gaan over hoe integraal – over de beleidsvelden en budgetten van verschillende opdrachtgevers heen – inhoudelijke en financiële afwegingen worden gemaakt, of rondom de toerekening van kosten aan individuele opdrachtgevers als de grenzen tussen taken vervagen.

Aanbevelingen:

- Versterk het samenspel tussen toezicht en beleid rondom metrologie, uiteraard zonder dat de onafhankelijkheid van het toezicht in het geding komt.
- Benut beleidsrelevante kennis en informatie uit de praktijk door de informatievoorziening van Agentschap Telecom richting het ministerie van EZK te verbeteren.
- Verken of en wanneer het wenselijk is om gecoördineerd opdrachtgeverschap in te richten, passend bij de aard en omvang van de werkzaamheden van Agentschap Telecom voor de verschillende opdrachtgevers

(niet te zwaar). Benut de inzichten en ervaringen met dit sturingsmodel bij andere agentschappen en uitvoeringsorganisaties.

De behartiging van de belangen van de gebruikers/vergunninghouders heeft een duidelijke plek gekregen in de governance van Agentschap Telecom, doordat de verantwoordelijkheid hiervoor expliciet is belegd bij de eigenaar (pSG). Daarnaast heeft Agentschap Telecom in de evaluatieperiode de transparantie in de tarieven en de mogelijkheid om te sturen op de kosten en de kwaliteit van de dienstverlening vergroot (zie sturing op doelmatigheid). Aandachtspunt is de monitoring van de kwaliteit van de dienstverlening (zie eveneens sturing op doelmatigheid) en de terugkoppeling hierover aan de eigenaar.

Aanbeveling:

- Versterk de belangenbehartiging van gebruikers/vergunninghouders binnen de governance op het punt van de kwaliteit van de dienstverlening. Informeer de eigenaar en zijn staf (FEZ) actief over de ervaringen en wensen van gebruikers/vergunninghouders met de dienstverlening van Agentschap Telecom en de sturing van Agentschap Telecom daarop. Benut hiervoor het nieuw ontwikkelde KTO-systeem naast andere instrumenten (overleggen, bilaterale contacten en marktconsultaties).

7.2. Sturing op doelmatigheid

Binnen Agentschap Telecom is sprake is van actieve sturing op de kostendekkendheid van de producten en diensten. Dit heeft er de afgelopen jaren onder andere in geresulteerd dat steeds meer producten en diensten kostendekkend zijn geworden. Richting gebruikers en vergunninghouders zijn de tarieven bovendien beter uitlegbaar geworden.

Om te kunnen sturen op doelmatigheid, is naast inzicht in kosten ook inzicht nodig in kwaliteit. Actieve sturing door Agentschap Telecom op de kwaliteit van de dienstverlening is nog in ontwikkeling. De eerste stappen zijn gezet en Agentschap Telecom werkt aan verdere verbeteringen, waaronder sturing over producten en diensten heen (naast sturing op individuele PDC's) en de doorontwikkeling van indicatoren voor klantwaarde en maatschappelijke waarde.

In de sturingscyclus met het ministerie van EZK ligt de nadruk op activiteiten en budgetten, en wordt nog beperkt gestuurd op (maatschappelijke) doelen en resultaten. Voor de verschillende toezichtsdomeinen zijn maatschappelijke doelen geformuleerd, maar in de jaarlijkse verantwoording wordt niet gerapporteerd over doelbereik (wel over de voortgang op activiteiten en de urenrealisatie). Op het terrein van spectrummanagement en beleidsvoorbereiding- en evaluatie is de sturing in zijn geheel nog sterk input-georiënteerd. In zowel de offerte als de jaarverantwoording zijn de verschillende taken van Agentschap Telecom gedetailleerd uitgewerkt in activiteiten, uren en budgetten, maar wordt geen relatie gelegd met de bovenliggende (maatschappelijke) doelen. Niet voor alle taken en onderwerpen is outcomesturing nuttig, nodig of zelfs wenselijk, maar over het geheel genomen past het bij de dynamiek in het digitale domein en het bredere takenpakket van Agentschap Telecom om meer dan nu gebeurt te sturen vanuit maatschappelijke doelen. Dit creëert ruimte om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen en – indien wenselijk – onderwerpen te kunnen agenderen.

Aanbevelingen:

- Breng actieve sturing aan op de kwaliteit van de dienstverlening door de inspanningen van Agentschap Telecom op dit vlak voort te zetten.

- Verken bij welke taken en werkzaamheden van Agentschap Telecom outcomesturing (vanuit maatschappelijke doelen) door het ministerie van EZK wenselijk en mogelijk is. Neem dit vraagstuk mee in de lopende gesprekken tussen het ministerie en Agentschap Telecom over de positionering en rolinvulling van Agentschap Telecom en borg dit vervolgens in de sturingscyclus. Het kan per taak of onderwerp verschillen of outcomesturing passend is.

Er vindt nog geen continue meting plaats op de dienstverlening van Agentschap Telecom. De aanbeveling uit de vorige doorlichting dat de klanttevredenheid vaker moet worden getoetst dan eens per drie jaar is nog niet geïmplementeerd. Sinds de doorlichting uit 2013 heeft alleen in 2017 een klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden. Wel legt Agentschap Telecom momenteel de laatste hand aan een nieuw KTO-systeem, waarmee het mogelijk is om vaker (meerdere keren per jaar), flexibeler, kleinschaliger en gericht klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder specifieke doelgroepen.

Aanbeveling:

- Maak onderzoek naar de (ervaren) kwaliteit van de dienstverlening integraal onderdeel van de processen binnen Agentschap Telecom. Door continu en gericht inzicht te vergaren en bij te sturen op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening krijgt KTO-onderzoek écht meerwaarde. Hierdoor ontstaat bovendien een extra instrument in de communicatie tussen Agentschap Telecom en de klant.

7.3. Financieel beheer

De afbouw van de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' is gerealiseerd. Het elimineren van deze balanspost, die als correctie werd ingezet op de totale lasten, draagt bij aan een vereenvoudiging van de kostprijsopbouw.

In samenhang met de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' werden de programmakosten van Gamma niet geactiveerd. Binnen het programma Digi-AT is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen activeerbare en niet-activeerbare kosten. De gekozen financieringsvormen, te weten de leencapaciteit en de extra ontvangen claim bij voorjaarsnota 2018, zijn afgestemd op de financieringsbehoefte. Het activeren van de programmakosten Digi-AT en de afschrijflast opnemen in het kostprijsopbouw, draagt (meerjarig) bij aan een evenwichtiger en stabielere kostprijsopbouw.

Binnen het programma Digi-AT heeft Agentschap Telecom de beoogde doelmatigheid in de vorm van reductie van personele formatie en beheerskosten per heden deels gerealiseerd. Zo is 1,8 fte reductie personele formatie gerealiseerd in de begrotingscyclus 2019 en wordt 4,7 fte gerealiseerd in de vastgestelde begrotingscyclus 2020. Voor de realisatie van de reductie op de beheerskosten is Agentschap Telecom als afnemer van de dienstverlening afhankelijk van DICTU. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt over de toekomstige beheerskosten en het afschalen van de uit te faseren applicaties en bijbehorende infrakosten, waarbij de begrote reductie wordt gerealiseerd.

Binnen de herziene business case Gamma en Digi-AT inclusief aanvullende projectdocumentatie is voldoende inzage gegeven in de kasstromen (operationeel, investering en financieel) en de voorziene projectrisico's. Alhoewel er binnen het investeringsplan Gamma en Digi-AT geen netto contact waarde berekening en/of gevoeligheidsanalyse is opgesteld, biedt het investeringsplan, het Benefit Review Plan en de analyse terugverdientijd voldoende houvast om besluitvorming voor de business case mogelijk te maken.

Baten-lastenstelsel

Een baten-lastenagentschap is op dit moment nog steeds de meest geëigende organisatievorm voor Agentschap Telecom. De ratio afschrijvingskosten/totale lasten is over de periode 2016 t/m 2018 weliswaar onder de 5% norm uit de Regeling agentschappen gebleven, maar dit is te verklaren door de uitgestelde investeringen van het programma Gamma. Over de periode 2012 t/m 2015 voldeed Agentschap Telecom wel aan de gestelde 5% norm. Verwacht wordt dat Agentschap Telecom vanaf 2019 en verder onder uitvoering van onder andere het vastgestelde investeringsplan Digi-AT ook weer boven de gestelde norm komt. De benodigde financiering voor de investering in Digi-AT zal betrokken worden vanuit de leenfaciliteit. Toepassing van deze faciliteit, die samenhangt met de werking van het baten- en lastenstelsel, draagt bij aan het beter functioneren van het agentschap en voorkomt fluctuaties in tarieven voor opdrachtgevers en gebruikers/vergunninghouders.

7.4. Financiering en kostprijsmodel

De doorgevoerde wijzigingen in het kostprijsmodel hebben geleid tot een vereenvoudiging van het kostprijsmodel en betere herleidbaarheid van kosten en tarifiering naar producten en diensten. Daarmee is opvolging gegeven aan de aanbeveling uit de vorige doorlichting. De getroffen beheersmaatregelen, onder andere de inrichting van PDC's, het benoemen van producteigenaren en de periodieke nacalculaties uitgevoerd door het team JSFT, dragen aanvullend bij aan een evenwichtiger en stabiele werking van het kostprijsmodel.

Tot en met 2017 is de balanspost 'te verrekenen met vergunninghouders' verrekend met de niet-geactiveerde kosten van het programma Gamma en resultaatbestemmingen die naar rato toegerekend konden worden aan deze balanspost. In de navolgende jaren is de verrekening opgenomen in reguliere totstandkoming van de jaarlijks vast te stellen tarieven. Hiermee is eerder genoemde periode van verrekening (eenmaal per vijf jaar) gewijzigd in de aanbevolen jaarlijkse verrekening.

Met de opvolging van de aanbevelingen uit 2013, de verdere doorontwikkelingen vanuit het project Tarieven Transparant en de inbreng van het team JSFT, heeft Agentschap Telecom een solide kostprijsmodel neergezet. Tussentijdse bijsturing (o.a. op de kostendekkenheid van PDC's), de organisatorische besluitvorming (o.a. agentschapsbegroting, tariefnotities, Regeling Vergoedingen) en verbandscontroles op volledigheid omzet en urenverantwoording borgen de bestendigheid van het kostprijsmodel.

De huidige urenverantwoordingen, als inputvariabele op het kostprijsmodel, geven per product of dienst op basis van geschreven tijd een unieke set aan tijdschrijfcodes op. Deze productmatige benadering levert per product of dienst een specifiek tarief op. Door niet het product, maar het proces centraal te stellen en de processtappen verder te uniformeren, is de veronderstelling dat een verdere vereenvoudiging van de urenverantwoording en daarmee een versterking van de werking van het kostprijsmodel gerealiseerd kan worden.

Aanbeveling:

- Inventariseer alle bestaande processtappen per vergunningstype en onderliggende (sub)categorieën. Onderzoek welke processtappen op voorhand gelijk aan elkaar zijn en welke aanvullend gelijkgesteld kunnen worden ten einde het aantal activiteiten te reduceren en ultiem de tarifiering van verschillende vergunningstypen gelijk te trekken.

Voor wat betreft de financiering van Agentschap Telecom zijn er twee aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt betreft de financiering van de apparatuurgebonden taken. Door de ontwikkeling van nieuwe

apparatuur en veranderingen in het gebruik van apparatuur vervagen de grenzen tussen deze taken. De vraag is of de baten nog specifiek en in substantiële mate toerekenbaar zijn aan specifieke (groepen) vergunninghouders en gebruikers (conform het rapport 'Maat houden'). Waar de kosten van deze taken nu nog (deels) worden doorbelast aan (specifieke groepen) vergunninghouders en gebruikers, zal dit de komende jaren mogelijk veranderen. Agentschap Telecom is reeds in gesprek met het ministerie van EZK over een eventuele andere invulling van de financiering van de apparatuurgebonden taken.

Aanbeveling:

- Doe verder onderzoek naar de doorbelasting van de kosten van apparatuurgebonden taken en mogelijke alternatieven voor de huidige wijze van financieren.

Het tweede aandachtspunt betreft de projectfinanciering, als onderdeel van de omzet van het moederdepartement, dat meerjarig grote fluctuaties tussen begrote en gerealiseerde baten laat zien. Deze fluctuaties zijn mede het gevolg van de voorgeschreven begrotingsregels, die niet toestaan dat incidentele projecten of uitbreiding van de taakstelling waarvoor nog geen financiële dekking bestaat, worden opgenomen in de (concept)begroting. De relatief late budgettaire zekerheid die gedurende het kalenderjaar volgt, veroorzaakt onzekerheden binnen de bedrijfsvoering (voor wat betreft de juiste en tijdige allocatie van mensen, middelen en kennis) en kan ten koste gaan van de kwaliteit en snelheid van de taakuitvoering. Naast dit bedrijfsvoeringsvraagstuk geldt aanvullend dat een juiste werking van het kostprijsmodel gebaat is bij een (meerjarige) voorspelbaarheid van baten en lasten. De grote fluctuaties tussen de begrote en gerealiseerde baten hebben daarmee een ongewenste uitwerking op het kostprijsmodel.

Aanbeveling:

- Onderzoek in samenspraak met de opdrachtgever(s) en eigenaar, binnen de mogelijkheden van de begrotingsregels, op welke wijze er meer financieringszekerheid geboden kan worden voor met name de uitbreiding van de structurele taken en de jaarlijkse projectmatige activiteiten. Dit alles met als doel de begrote en gerealiseerde projectfinanciering zo goed als mogelijk te matchen en daarmee de werking van het kostprijsmodel verder te ondersteunen.

Bijlage 1. Gesprekspartners

| Organisatie | Functie / afdeling | Naam |
|-------------------------------------|--|---|
| Agentschap Telecom | Directeur-hoofdinspecteur | Angeline van Dijk |
| | Waarnemend hoofd Strategie & Communicatie | Jeroen van Kaam |
| | Hoofd afdeling Spectrummanagement | Martijn Meijers |
| | Hoofd afdeling Toezicht | John Derksen |
| | Chief Financial Officer | Michiel Laan |
| | Adviseur Innovatie en Strategie | Taco Kluwer |
| | Hoofd Toezicht Veiligheid, projectmanager van project Tarieven Transparant | Arco van Emous |
| | Delivery Manager | Marcel Dijkstra |
| | Projectleider Digi-AT | Arie Huisman |
| | Strategisch adviseur Bedrijfsvoering | Geert Mels Poepjes |
| | Controller | Ivan Barkmeyer |
| Medewerker Control / Intern auditor | Rean Huiskens | |
| Ministerie van EZK | Directie Financieel-Economische Zaken | Peter Wagenmaker, Almar de Jager |
| | Directie Digitale Economie | Heleen Uijt de Haag Ramon Rentmeester Klaas Bouma |
| | Directie Innovatie en Kennis | Adiel Jahangir |
| | Directie Mededinging en Consumenten | Wilfried de Waal |
| Ministerie van BZK | Programmadirectie Informatie | Marc de Jong |

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP