

Vergaderjaar 2005–2006

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 15 HERDRUK*

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 februari 2006

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben op 18 januari 2006 overleg gevoerd met vice-minister-president, minister Zalm van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën van 27 april 2005 over de toets bestaande baten-lastendiensten en uitbreiding van categorieën tijdelijke baten-lastendienststatus (28 737, nr. 9);**
- **de brief van de minister van Financiën van 30 mei 2005 over de invoering van het baten-lastenstelsel (28 737, nr. 10);**
- **de brief van de minister van Financiën van 31 oktober 2005 over de vereenvoudiging van de instellingsprocedure van baten-lastendiensten (28 737, nr. 11);**
- **de brief van de minister van Financiën van 17 november 2005, houdende een overzicht van de meerjarige vermogensontwikkeling per baten-lastendienst (28 737, nr. 13);**
- **de brief van de minister van Financiën van 14 december 2005 over de voortgangsrapportage pilot baten-lastenstelsel bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (28 737, nr. 14).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

* I.v.m. een correctie.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerck (PvdA), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD) en Nijs (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Omtzigt (CDA), Vergeer (SP), Jan de Vries (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Varela (LPF), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD) en Hofstra (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Vos (GroenLinks), Bujs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Mosterd (CDA), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Eerdmans (LPF), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijssen (PvdA) en

Lenards (VVD).

Plv. leden: Slob (ChristenUnie), Vendrik (GroenLinks), Spies (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Herben (LPF), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GroenLinks), Van Bochove (CDA), Van As (LPF), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA), Örgü (VVD) en Veenendaal (VVD).

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Mastwijk** (CDA) refereert aan de motie-Mastwijk c.s., waarin de regering wordt verzocht om nog in deze kabinetsperiode de overschakeling naar een baten-lastenstelsel op minimaal één ministerie departementsbreed te beproeven, zij het met het oog op de toekomstige introductie ervan binnen de gehele rijksoverheid. Met de aanneming van de motie sprak de Kamer haar wens uit dat op termijn alle departementen overschakelen van het kasstelsel naar het baten-lastenstelsel. Inmiddels heeft de minister toegelicht hoe zijn plannen ter vereenvoudiging van de vorming van baten-lastendiensten zich verhoudt met de gewenste toepassing van het baten-lastenstelsel binnen de gehele rijksoverheid.

Met dit al zijn de principiële bezwaren van het CDA tegen de uitbreiding van het baten-lastendiensten komen te vervallen, maar wel met de uitdrukkelijke voorwaarde dat algehele invoering het streven blijft. De heer Mastwijk heeft wel degelijk oog voor de voordelen van rijksbrede hantering van het baten-lastenstelsel in vergelijking met het kasstelsel: meer inzicht in de werkelijke jaarlijkse kosten van beleid inclusief investeringen, beter zicht op toekomstige financiële beleidsruimte, een grotere stabiliteit, een beter gefundeerde beoordeling van de beleidsdoelmatigheid en daarmee uiteindelijk een verhoging van de kwaliteit van het parlementaire budgetrecht en het VBTB-proces.

Tegen deze achtergrond heeft het CDA ook geen onoverkomelijke bezwaren tegen de vereenvoudiging van de instellingsprocedure van baten-lastendiensten. Als voorwaarde geldt daarbij wel dat de Kamer in staat wordt gesteld om de instelling van elke baten-lastendienst vooraf adequaat te beoordelen: geen instelling van een baten-lastendienst dus als sprake is van financiële, administratieve en organisatorisch-technische tekortkomingen. De heer Mastwijk wil de harde toezegging dat de Kamer altijd tijdig van de vereiste informatie zal worden voorzien.

Als inderdaad vrijwel alle uitvoerende activiteiten van een departement in baten-lastendiensten zijn ondergebracht, zal de overstap naar een departementsbrede hantering van het baten-lastenstelsel relatief weinig extra inspanningen hoeven vergen; bij LNV kan die bijvoorbeeld dus kort na de succesvolle pilot doorgang vinden.

De sterke wens tot algehele toepassing van het baten-lastenstelsel binnen de rijksoverheid maakt toepassing ervan enkel en alleen in de uitvoeringstak van rijksoverheidsbeleid voor de heer Mastwijk onacceptabel. Rijksbrede, totale overstap van alle departementen naar het baten-lastenstelsel blijft het einddoel. Hij vindt het zorgwekkend dat nogal wat baten-lastendiensten moeite blijken te hebben met het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van hun doelmatigheid. Hoe is de stand van zaken?

De heer Mastwijk pleit verder voor de toepassing van waardering en afschrijving op basis van de vervangingswaarde c.q. de actuele waarde in de LNV-pilot; dit is uit het oogpunt van een goed financieel beheer te prefereren boven een systeem op basis van de historische kostprijs.

Tot slot vraagt de heer Mastwijk de minister om op korte termijn in een brief duidelijk uiteen te zetten hoe de rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel gestalte zal krijgen, uitgaande van een bevredigende uitkomst van de pilot bij LNV.

De heer **Waalkens** (PvdA) waarschuwt voor een al te exclusief bedrijfsmatige benadering van de overheidsfinanciën: natuurlijk is de optimalisering van bedrijfseconomische efficiëntie een prima zaak, maar sommige nuttige maatschappelijke doelen zijn slechts moeizaam in bedrijfseconomische termen te waarderen. Blijkens de kritische evaluatie van de Algemene Rekenkamer blijkt overigens ook het nodige af te dingen op de doelmatigheid van baten-lastenstelsels, en zeker op de transparantie daarvan. Doelmatigheid is een zeer centrale toetssteen bij de beoordeling van overheidsorganisaties in het algemeen en baten-lastendiensten in het

bijzonder en verdient dan ook een ambitieuzere kwalificatie dan die van «aandachtspunt» in een van de brieven van het kabinet. De heer Waalkens steunt de plannen om flink te snijden in de bureaucratie die zich inmiddels in en rond de baten-lastendiensten heeft ontwikkeld, maar vindt dat dit zeker niet ten koste mag gaan van het streven naar maximale doelmatigheid. Ook mag de uitbreiding van het baten-lastenstelsel het budgetrecht van het parlement in geen enkele zin ondermijnen.

De heer Waalkens wil een toelichting op de vermeende relevantie van de internationale omgeving in dit dossier. De overgang van de waardering van roerende en onroerende goederen op historische grondslag naar een waardering op basis van de actuele waarde kan inderdaad leiden tot een bewuster en beter activabeheer, maar werkelijke gevolgen van deze grotendeels papieren operatie voor het EMU-saldo zijn vooralsnog onvolledig bekend: hoe omvangrijk zal het stille vermogen zijn dat op die manier zichtbaar zal worden? Het is prima dat de capital charge, in de kern de doorrekening van de rentelasten van kapitaalgoederen, wordt meegenomen in de kostprijs, maar wat zijn de gevolgen voor tarieven die bij derden in rekening worden gebracht? Hoe wordt de departementsbrede invoering van het baten-lastenstelsel bij LNV na de pilot overigens bekostigd?

Het antwoord van de minister

De **minister** is blij dat de Kamer instemt met de vereenvoudiging van de instellingsprocedure van baten-lastendiensten. Drie criteria staan voor hem van centraal belang in het verandertraject: de aanwezigheid van doelmatigheidsprykkels in het besturingssysteem, een adequaat kostprijsmodel (dus een goede verhouding tussen productie en kosten, die meetbaar zijn) en de kans op het realiseren van doelmatigheidswinst.

De minister is bereid om de Kamer een uitwerking te zenden van een introductiescenario. De ervaringen van de LNV-pilot zullen daarin worden verwerkt. Het huidige kabinet kan de integrale invoering van het baten-lastenstelsel slechts voorbereiden; een eventuele finale invoering zal een taak zijn van het volgende kabinet. Op basis van de ervaring van de gemeenten kunnen complicaties voor het EMU-saldo worden verwacht, maar hierover bestaat nog geen zekerheid. Voor vergelijkbare problemen bij de baten-lastendiensten is een oplossing gevonden in het stellen van een leningplafond; daarmee worden de investeringsmogelijkheden gelimiteerd. Een adequaat budgettair beleid kan overschrijdingen van de 3%-EMU-grens tegengaan. Het Scandinavisch model kan hier tot lichtend voorbeeld dienen, waar grote overschotten zijn.

De omvang van een eventuele integrale invoering van het baten-lastenstelsel mag niet worden onderschat. De eerdere poging tot het invoeren van het integrale baten-lastenstelsel is wellicht op een te vroeg tijdstip aangekondigd, nu is het moment aangebroken om de ambities van toentertijd verder uit te werken. Inderdaad wordt in de LNV-pilot de actuele waarde bij de waardering gehanteerd, evenals de capital charge; een en ander is nodig voor de berekening van een juiste kostprijs en optimale allocatieafwegingen.

De minister vindt ook dat doelmatigheid een meer centrale positie moet krijgen. Dit moet vooral worden bewerkstelligd via de bestaande besturingssystemen en de afspraken tussen departementen en agent-schappen, maar doelmatigheidsverbeteringen en de meting daarvan moeten ook al bij de instelling goed zijn overdacht. Dit terrein zal in de komende tijd goed in kaart worden gebracht.

De herwaardering van de staatsbalans zal resulteren in meer activa en een kleiner negatief vermogen. Zij leidt uiteraard tot andere afwegingsmechanismen en besluitvormingsprocessen, maar voor het overige zijn de financiële stromen in deze exercitie louter virtueel; voor de staats-schuld en het EMU-saldo zijn er dus geen gevolgen. Kostprijsverhogende

effecten zijn wellicht ongewenst, maar ze leveren in verschillende opzichten financiële voordelen op voor de staat, die weer de financiële ruimte opleveren voor eventuele subsidies aan derden; op die manier kan het geheel desgewenst budgettair neutraal verlopen. De wijze van informatieverstrekking aan betrokkenen is afhankelijk van een aantal factoren, maar de minister wil wel waken voor overlappende en te gecompliceerde informatie.

Met LNV vinden nog gesprekken plaats over een eventuele bijdrage van Financiën voor de additionele kosten die met de pilot zijn gemoeid. Vanwege het departementoverschrijdende belang van de pilot behoort een bijdrage zeker tot de mogelijkheden. Het initiatief tot omschakeling naar baten-lastendiensten kwam voorheen van de departementen zelf, waardoor een bijdrage in de kosten ook niet logisch was en ook niet gevraagd is.

De minister heeft de grootste aandacht voor de mogelijke consequenties voor het budgetrecht van het parlement. De pilot dient hierin inzicht te verschaffen. Nederland kan ook leren van de ervaringen die zijn opgedaan in de gemeenten en in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. De verplichtingenautorisatie, die een minister machtigt tot het aangaan van verplichtingen die pas later tot kosten leiden, zal hierin ook een belangrijke plaats moeten krijgen. De minister wil nog studeren op de wenselijkheid van een aparte autorisatie van de cashflows per departement. Het lijkt hem beter om dit gewichtige thema te zijner tijd uitgebreider te bespreken. De minister is overigens niet voornemens om veranderingen aan te brengen in de parlementaire procedure met betrekking tot de instelling van agentschappen.

Toezegging:

- de Kamer ontvangt een nota over een introductiescenario van een eventuele rijksbrede invoering van baten-lastenstelsel.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Noordsij