

Vergaderjaar 2003–2004

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

23 171

Agentschappen

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2004

1. Inleiding

Sinds de introductie in 1991 heeft het agentschapmodel op veel belangstelling mogen rekenen en is het op grond van praktijkervaringen verder uitgekristalliseerd. Het wordt steeds vaker toegepast bij uitvoerende diensten binnen de rijksoverheid en het is dan ook niet meer weg te denken als een instrument voor een doelmatigere rijksoverheid. In dit kader is momenteel ook een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau gaande. Er wordt naar gestreefd om het onderzoek en het kabinetsstandpunt erover na het zomerreces af te ronden.

Een groeiende populariteit leidt echter vaak ook tot extra aandachtspunten, zo ook bij het agentschapmodel. Terugkerende thema's hierbij zijn onder meer het baten-lastenstelsel, de ministeriële verantwoordelijkheid, doelmatigheid, de kwaliteit van het financieel beheer en de naamgeving. Ook blijkt een aantal onduidelijkheden te bestaan over het agentschapmodel die een nadere gedachtewisseling wenselijk maakt. In deze brief ga ik op al deze punten in. Daarnaast geef ik een aantal voorstellen van mijn kant, waarmee ik hoop eventuele punten van zorg weg te nemen.

2. Het agentschapmodel

Waarom een agentschapmodel?

Het agentschapmodel is in 1991 geïntroduceerd in het heroverwegingsrapport «Verder bouwen aan beheer» als een instrument om te komen tot een doelmatigere rijksoverheid. Het model draagt bij aan de verbetering van de prestatiegerichtheid van de uitvoering en past hiermee in de verdere concretisering van de koppeling tussen beleid en uitvoering die met Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) in gang is gezet. Hiervoor krijgen de uitvoerende diensten binnen de rijksoverheid de mogelijkheid voor hun bedrijfsvoering een regime van beheersregels

te gebruiken dat resultaatgericht werken ondersteunt. Het model maakt transparant welke producten en diensten worden voortgebracht en vraagt om een kritische blik naar de interne bedrijfsprocessen. Het model zorgt tevens voor een zakelijke relatie tussen het agentschap en de beleid- en stafdirecties van het moederdepartement. Er kunnen met het agentschap afspraken gemaakt worden over de hoeveelheid en de kwaliteit van de te leveren producten en de daaraan verbonden prijs. Vervolgens wordt daar achteraf verantwoording over afgelegd. Het model kan hiermee bijdragen aan de verbetering van zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de uitvoering van beleid.

Wat betekent het instrument voor de burger en het bedrijfsleven?

Een deel van de uitvoering bij ministeries is direct gericht op burger en bedrijfsleven. Agentschappen definiëren de producten die zij leveren en hebben door middel van het model betere mogelijkheden om de kosten van (individuele) prestaties inzichtelijk te maken en daarop te sturen. Tevens maakt het de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid transparanter en wordt daar gericht op gestuurd. De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat vrij snel na de invoering van het agentschap-model (baten-lastenstelsel en resultaatgerichte besturing) verdere verbeteringen in de organisatie doorgevoerd worden. Het wordt dan namelijk zichtbaar dat door processen anders te organiseren en uit te voeren, kostenbesparingen en/of kwaliteitsverbeteringen kunnen worden bereikt. Voor de burger en het bedrijfsleven kan dit direct of indirect leiden tot lagere financiële lasten en een betere dienstverlening.

3. Aandachtspunten van het model

Zoals gezegd wordt het model steeds vaker toegepast bij uitvoerende diensten en wordt steeds meer ervaring opgedaan met de werking van het model in de praktijk. In het navolgende ga ik in op de ontstane aandachtspunten.

Baten-lastenstelsel

Een belangrijk element bij agentschappen en een wezenlijk verschil ten opzichte van de andere onderdelen van een ministerie is de mogelijkheid om het baten-lastenstelsel te hanteren. Het baten-lastenstelsel leidt bij een uitvoeringsorganisatie/inspectiedienst, waarbij sprake is van concrete producten, tot meer transparantie in de bedrijfsvoering en meer inzicht in de doelmatigheid.

Met behulp van een baten-lastenstelsel worden de kosten direct gekoppeld aan de producten. In samenhang met het resultaatgerichte besturingsmodel biedt dit de mogelijkheid om de uitvoeringsorganisatie/inspectiedienst te sturen en bekostigen op basis van de prestaties die het levert. Het sturen op geleverde prestaties is een belangrijke doelmatigheidsprikkel binnen het model.

Daarnaast geeft het baten-lastenstelsel meer mogelijkheden aan het management van het agentschap de meest doelmatige mix van arbeid en kapitaal te kiezen. Daarbij scheidt het betere voorwaarden voor een doelmatig activabeheer doordat de investeringen in het verleden mede bepalend zijn voor de jaarlijkse kosten. Door een beperkte mogelijkheid tot reservering biedt het baten-lastenstelsel de mogelijkheid om een buffer te vormen om fluctuaties in de exploitatie op te vangen. Een en ander leidt tot een grotere flexibiliteit in de bekostiging van de organisatie.

Bovengenoemde voordelen van het baten-lastenstelsel gelden voornamelijk voor organisatieonderdelen waarvoor outputsturing en -bekostiging mogelijk is met behulp van kostprijzen en de afweging tussen

consumptieve – en investeringsuitgaven voornamelijk beïnvloed wordt door bedrijfseconomische overwegingen. Gezien de aard van de werkzaamheden zal dat met name het geval zijn bij de uitvoerende diensten en de inspecties binnen de rijksoverheid.

Het voeren van een baten-lastenstelsel suggereert een louter boekhoudkundige exercitie. Dit is te kort door de bocht. De agentschappen voeren namelijk het baten-lastenstelsel ter ondersteuning van een resultaatgericht besturingsmodel. De gedachte is dat het mogelijk maken van duidelijke afspraken vooraf over de hoeveelheid, de kwaliteit en de prijs van de te leveren producten en de afrekening achteraf op daadwerkelijke resultaten een positief effect heeft op de doelmatigheid van de organisatie.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Vaak bestaat het idee dat door het verlenen van de agentschapstatus aan een dienstonderdeel van een ministerie, de ministeriële verantwoordelijkheid ingeperkt wordt. Dat is niet zo. De toepassing van het agentschapmodel verandert niets aan de ministeriële verantwoordelijkheid; de minister is en blijft volledig verantwoordelijk. De ministeriële verantwoordelijkheid bij agentschappen houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor het gehele handelen van het agentschap. Hierin is geen enkel verschil met de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die voor de andere onderdelen van een ministerie geldt. De medewerkers van agentschappen blijven ook gewoon rijksambtenaren. Met het agentschapmodel wordt beoogd door middel van prestatieafspraken en meer beheersvrijheid binnen rijks- en departementale kaders, de doelmatigheid van de uitvoering te vergroten en de koppeling met het beleid te versterken. Met de introductie van het agentschapmodel binnen de rijksoverheid is de mogelijkheid gecreëerd om *met* behoud van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid de beperkingen in de bedrijfsvoering van een uitvoerende dienst, die goede prestatieafspraken in de weg staan, weg te nemen. Vóór de introductie van het agentschapmodel was het alleen mogelijk om deze beperkingen weg te nemen via omvorming van de dienst in een organisatievorm waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid wel ingeperkt is.

Wat mogelijk ook heeft bijgedragen aan het beeld ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat het toepassen van het agentschapmodel is gepositioneerd als een vorm van *interne verzelfstandiging*. Het begrip interne verzelfstandiging roept echter al snel een beeld op van veranderende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit is wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheden onjuist. Het betreft hier uitsluitend een wijziging van de interne bedrijfsvoering. Om de juiste lading te benadrukken, lijkt het verstandig om het toepassen van het agentschapmodel niet langer te positioneren als een vorm van (interne) verzelfstandiging.

Ook de naam «agentschap» zelf roept bij velen een beeld op van «op grote afstand tot de minister». Zoals ik in het voorgaande al heb aangegeven is dat juist niet het geval. Tijdens het Algemeen Overleg op 23 oktober 2003 heb ik dan ook voor alle duidelijkheid uw voorstel overgenomen en zal ik in het vervolg spreken van «diensten die een baten-lastenstelsel voeren» in plaats van «agentschappen».

Convenanten

De afspraken met een dienst die een baten-lastenstelsel voert, worden veelal opgenomen in convenanten. De afspraken zijn bedoeld voor het

waarborgen van een professionele en zakelijke manier van werken en zorgen voor duidelijkheid over de wijze waarop de resultaatgerichte aansturing van de dienst is vormgegeven. Dit kan per dienst verschillen en het maken van afspraken is daarom altijd maatwerk. De wijze waarop deze afspraken worden vormgegeven en vastgelegd is ook aan de desbetreffende minister zelf om te bepalen. De benaming «convenanten» is wellicht een te zwaar beladen begrip. Het kan het beeld oproepen dat het contracten zijn die de ministeriële verantwoordelijkheid inperken. Dit is echter juist niet het geval. Convenanten zijn niets meer dan interne vastleggingen van afspraken binnen de ministeriële verantwoordelijkheid en kunnen, indien nodig, op elk moment gewijzigd worden. Ik stel daarom voor het begrip convenant te vervangen door «managementafpraak».

Doelmatigheid

Het transparant maken van de prestaties dwingt tot nadenken over twee cruciale vragen: (1) doen we de goede dingen? en (2) doen we deze dingen goed? In die zin sluit het ook naadloos aan op de doelstellingen van de VBTB-operatie. Het is een belangrijk middel om te komen tot een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding van de producten die de dienst voortbrengt.

Andere instrumenten die gebruikt worden om de doelmatigheid zichtbaar te maken en te bevorderen, zijn:

- bepalen, betalen en genieten waar mogelijk in één hand leggen;
- het bieden van de mogelijkheid om voor andere ministeries te werken;
- het doorlichten en benchmarken van (aspecten van) de organisatie;
- het volgen van prestatie-indicatoren in de tijd;
- het houden van klanttevredenheidsonderzoeken.

Hoewel zeker de indruk bestaat dat er sprake is van een positieve doelmatigheidsontwikkeling bij diensten die een baten-lastenstelsel voeren en dit ook bevestigd wordt in de tweede rijksbrede evaluatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 737, nr. 1), blijft het moeilijk dit daadwerkelijk vanuit de praktijk aan te tonen. De redenen hiervoor lopen uiteen. Zo vormen de geïdentificeerde producten soms geen aangrijpingspunt voor sturing, is er niet altijd een set prestatiegegevens beschikbaar die inzicht geeft in de ontwikkeling van doelmatigheid in de tijd of is er te weinig continuïteit in de taken voor vergelijking. Het kabinet heeft in dat kader in het kabinetsstandpunt over de tweede rijksbrede evaluatie de volgende maatregelen aangekondigd, te weten:

- Er worden drie aanscherpingen in de instellingsvoorwaarden aangebracht: (1) de voorwaarde van sturen en bekostigen op output wordt geëxpliciteerd, (2) een nulmeting aan het eind van de proefperiode wordt verplicht en (3) de verplichte proefperiode wordt verlengd van een half jaar tot een heel jaar.
- De instellingsprocedure voor diensten die een baten-lastenstelsel voeren wordt geformaliseerd in een ministeriële regeling. Hierin zullen de in deze brief genoemde wijzigingen zoals de naamgeving en het departementaal moratorium verwerkt worden.
- De bestaande diensten die een baten-lastenstelsel voeren moeten uiterlijk 31 december 2004 voldoen aan de instellingsvoorwaarden op risico van verlies van hun status.
- Onderzocht wordt in hoeverre het beperkt eigen vermogen dat diensten mogen aanhouden en de mogelijkheid van een beperkt aantal voorzieningen meer aangesloten kan worden bij de risico's die diensten lopen, die het baten-lastenstelsel voeren. De voorwaarden die aan deze mogelijkheden worden verbonden, worden beschreven in een nog op te stellen ministeriële regeling verslaggevingsvoorschriften.
- Mede op basis van de ontwerpbegrotingen 2003 wordt bezien op welke wijze de informatiewaarde van de begroting en verantwoording

vergroot kan worden op het punt van de presentatie van (de doelmatigheidsontwikkeling van) diensten die een baten-lastenstelsel voeren.

Financieel beheer

Een belangrijk kenmerk van het model is een grotere transparantie ten aanzien van de prestaties en bedrijfsvoering. Deze transparantie is een belangrijk middel om te komen tot doelmatigheidsverbeteringen. Het zorgt tevens voor meer informatie voor u over het functioneren van diensten die een baten-lastenstelsel voeren dan over andere onderdelen van ministeries. Een keerzijde van deze grotere transparantie is de mate van kwetsbaarheid van deze diensten. Door meer transparant te zijn komt ook meer informatie aan het licht dan bij andere onderdelen van een ministerie.

De kwaliteit van het financieel beheer van diensten die een baten-lastenstelsel voeren krijgt ieder jaar veel aandacht in de rapportage van de Algemene Rekenkamer. De bijzondere positie van deze diensten maakt dat alles wat zij doen zichtbaar is en onder een vergrootglas wordt gelegd. Dit kan ten onrechte het beeld oproepen dat de kwaliteit van het financieel beheer onder de maat is. Het is mijn stellige overtuiging dat de kwaliteit van het financieel beheer juist bij diensten die een baten-lastenstelsel voeren door hun status een positieve impuls krijgt. Als gevolg van de grotere transparantie worden eventuele tekortkomingen (eerder) gesignaleerd en opgelost. Daarbij heb ik reeds in mijn brief van 31 januari 2000 (TK1999–2000, 26 541, nr. 70) aangekondigd maatregelen te treffen om de kwaliteit structureel op niveau te houden. Eén van deze maatregelen was het invoeren van een departementaal moratorium.

Departementaal moratorium

Het departementaal moratorium houdt in dat een ministerie een aanvraag voor het invoeren van het baten-lastenstelsel pas aan de Tweede Kamer mag voorleggen als bij zowel de kandidaat dienst als bij de bestaande diensten die een baten-lastenstelsel voeren, van datzelfde ministerie het financieel beheer op orde is. Het departementaal moratorium stimuleert het departement en de bestaande diensten om de kwaliteit van het financieel beheer ten minste op niveau te houden. In het Algemeen Overleg van 23 oktober 2003 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven aangegeven groot belang te hechten aan dit instrument. Daarbij is overeengekomen dat de aanvraag op basis van de beoordeling van de departementale auditdiensten over het financieel beheer zal geschieden, maar dat bij de behandeling van de aanvraag in het parlement het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer wel beschikbaar zal zijn.

4. Het toekomstperspectief

Het kabinet is ervan overtuigd dat het resultaatgerichte besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenstelsel nog steeds een goed instrument is om te komen tot een doelmatigere overheid. Het is echter geen doel op zichzelf. In mijn brief van 26 september 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 737, nr. 46) heb ik daarom aangegeven een voorstander te zijn van het toepassen van het model bij die delen van de Rijksoverheid waar een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenstelsel meerwaarde heeft. Gezien de aard van de werkzaamheden zal dat met name het geval zijn bij de uitvoerende diensten en de inspecties binnen de rijksoverheid. Daarbij wordt bewust gekozen voor een bottom-up benadering. De praktijk leert dat het toepassen van het model een groot (cultuur)veranderingsproces is. Niet

alleen bij de betrokken dienst zelf maar zeker ook bij haar omgeving. Het gaat er immers niet om, een papieren werkelijkheid te formuleren. Het resultaatgericht werken moet echt geïnternaliseerd zijn om meerwaarde te hebben. Dit kost veel tijd maar vooral ook veel steun van alle betrokkenen. Een bottom-up benadering sluit hier het beste bij aan. Bovendien heeft deze benadering het voordeel dat binnen een ministerie geleidelijk ervaring wordt opgedaan met dergelijke veranderingsprocessen en met het model zodat de opgebouwde expertise en de leereffecten optimaal benut kunnen worden. Naar verwachting brengt deze benadering dan ook kostenvoordelen met zich mee.

Een en ander heeft ertoe geleid dat er binnen de rijksoverheid op dit moment dertig diensten zijn, die een baten-lastenstelsel voeren. Daarnaast hebben andere diensten samen met hun omgeving aangegeven dat het resultaatgerichte besturingsmodel, in combinatie met het baten-lastenstelsel, ook voor hen meerwaarde kan hebben. Zij zijn met veel enthousiasme van start gegaan met het nadenken, ontwikkelen en implementeren van het model.

Het uitbouwen van bestaande initiatieven, zoals het toepassen van het model waar dat meerwaarde heeft, is de reden waarom ik eerder heb aangegeven nu niet te willen overgaan op een baten-lastenstelsel voor het hele Rijk. De gekozen benadering geeft de mogelijkheid om geleidelijk een goede basis neer te leggen bij delen van de rijksoverheid. Als dat bereikt is, zal geëvalueerd worden of een verdere stap naar een baten-lastenstelsel voor de gehele rijksoverheid meerwaarde heeft.

Door het inrichten van de administraties volgens het baten-lastenstelsel bij bepaalde diensten is de informatiewaarde van de begroting en verantwoording van de uitgaven voor de uitvoering van/toezicht op beleid groter geworden. Immers, in de begroting en verantwoording van een ministerie staan bij de verschillende beleidsartikelen de integrale uitgaven voor beleid. De uitgaven die gemoeid zijn met de uitvoering van/toezicht op beleid door diensten die een baten-lastenstelsel voeren, worden daarbij apart zichtbaar gemaakt. Deze uitgaven zijn expliciet gerelateerd aan de producten die de dienst levert dan wel geleverd heeft en worden (onder andere) ook niet vertroebeld door incidentele kapitaaluitgaven. Het geeft daarmee een goed beeld van de jaarlijkse uitvoeringskosten en een beter aangrijpingspunt om daarop te sturen. In aanvulling hierop wordt afzonderlijk informatie gegeven over de bedrijfsvoering van de dienst die een baten-lastenstelsel voert. Dit omvat onder meer informatie over het jaarlijkse resultaat en de kapitaalinvesteringen.

De meest recente begrotingen en jaarverslagen overziend, denk ik evenwel dat we op dit punt ons doel voorbij geschoten zijn. De paragrafen inzake diensten die een baten-lastenstelsel voeren, zijn in de loop der tijd uitgegroeid tot lange verhandelingen over zaken die grotendeels de interne bedrijfsvoering van een organisatie-onderdeel betreffen en die veelal een technisch karakter hebben. Het is zaak de balans weer te herstellen en de informatiewaarde van de begroting en jaarverslag te vergroten. Ik zal nog dit jaar met nadere voorstellen op dit punt komen.

Ik hoop dat ik met deze brief de eventueel ontstane punten van zorg bij u heb weggenomen. Ik ben ook graag bereid dit verder toe te lichten. Het zou namelijk erg jammer zijn als het ingezette traject om te komen tot een meer doelmatige en resultaatgerichte Rijksoverheid wordt vertraagd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm