

Vergaderjaar 2004–2005

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2005

In 2002 is de tweede rijksbrede evaluatie uitgevoerd naar het baten-lastendienstmodel (voorheen bekend onder de term: agentschapmodel). In deze evaluatie werd onder meer gesteld dat een aantal bestaande baten-lastendiensten niet in voldoende mate was toegerust om te kunnen werken met een resultaatgericht besturingsmodel. Deze diensten voldeden in meer of mindere mate niet aan de op dat moment geldende instellingsvoorwaarden. Het kabinet heeft toen besloten om een verdere kwaliteitsimpuls te geven aan de bestaande baten-lastendiensten in relatie tot hun omgeving. Op risico van verlies van de baten-lastendienststatus moesten deze diensten op 31 december 2004 voldoen aan de aangepaste instellingsvoorwaarden (TK 2002–2003, 28 737, nr. 1).

In deze brief wordt u allereerst op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de toets van de bestaande baten-lastendiensten aan de instellingsvoorwaarden. Ook kondig ik in deze brief een uitbreiding aan van de categorieën die in aanmerking kunnen komen voor de tijdelijke status van baten-lastendienst. Momenteel kunnen organisaties die indertijd extern verzelfstandigd waren en terugkeren binnen de rijksoverheidsorganisatie aanspraak maken op de tijdelijke status. Dit geldt ook voor bestaande baten-lastendiensten die fuseren met een organisatie van buiten de rijksoverheid of met een andere (baten-lasten)dienst. Ik ben voornemens om deze twee categorieën aan te vullen met een derde, te weten de diensten die meteen vanaf de start baten-lastendienst willen worden. Het zou naar mijn mening immers ondoelmatig zijn om eerst een organisatie op te richten die werkt binnen een kas-verplichtingen regime om daarna een transitietraject naar een baten-lastendienst te beginnen.

Toets bestaande baten-lastendienst aan de instellingsvoorwaarden

In de afgelopen maanden zijn alle bestaande baten-lastendiensten die zijn ingesteld vóór 2001 getoetst aan de huidige instellingsvoorwaarden. Diensten die vanaf 2001 zijn ingesteld dienden tijdens hun instellings-

procedure al aan alle 12 instellingsvoorwaarden te voldoen. Ook baten-lastendiensten die vanwege een fusie in het «reguliere» instellingstraject tot vorming van een baten-lastendienst zaten en zo aan alle instellingsvoorwaarden dienden te voldoen werden uitgezonderd van de toets. Dit heeft ertoe geleid dat de toets betrekking had op een 16-tal baten-lastendiensten.

Van de in totaal 12 instellingsvoorwaarden zijn er ten behoeve van de toets van de bestaande diensten 7 relevant. De overige zijn er op gericht de organisatie vooraf gereed te maken om over te (kunnen) gaan van een kas/verplichtingenstelsel naar een baten-lastenstelsel. Dit is uiteraard voor bestaande baten-lastendiensten die al met een baten-lastenstelsel werken, niet relevant.

Relevante instellingsvoorwaarden voor bestaande baten-lastendiensten ingesteld vóór 2001

1. Er is een omgevingsanalyse uitgevoerd die inzichtelijk maakt welke actoren in de omgeving van de dienst een (aan)stuuringsrelatie hebben met deze dienst, wat de aard en inhoud van deze relatie is en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn om te komen tot een grotere resultaatgerichtheid. De beoogde (aan)stuuringsrelaties na de start als dienst die een baten-lastenstelsel voert tussen eigenaar en opdrachtgever respectievelijk tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn vastgelegd in managementafspraken.
2. De producten en diensten die het aangrijpingspunt zijn van sturing zijn geïdentificeerd en voldoen aan de criteria van externe focus, commitment, representativiteit, homogeniteit, meetbaarheid en eenduidigheid.
3. Er is een beschrijving van de bedrijfsprocessen van de dienst die het fundament vormt voor de instellingsvoorwaarden, 2, 4, 5 en 7.
4. Er is een kostprijsmodel waarin de koppeling wordt gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en de aan de perioden toegerekende kosten anderzijds. Het kostprijsmodel voldoet aan de criteria van transparantie, betrouwbaarheid en is zodanig ingericht dat er een voor- en nacalculatie evenals een verschillenanalyse gemaakt kunnen worden.
5. De dienst geeft vooraf aan hoe hij (en anderen) later kunnen beoordelen of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop wordt een set van kwaliteitsindicatoren vastgesteld.
6. Er is een identificatie van de risico's die de dienst loopt, er zijn afspraken gemaakt over de risicoverdeling tussen moederministerie en de dienst en er is een systematische afweging gemaakt op het gebied van de sturing en beheersing van de risico's.
7. Er is sprake van een op resultaatgerichte externe planning- en controlcyclus tussen moederministerie en dienst en een daarop aansluitende interen planning- en controlcyclus binnen de dienst. Dit impliceert dat gestuurd en bekostigd wordt op de kwantiteit, kwaliteit en prijzen van de geïdentificeerde producten en diensten waarbij het aggregatieniveau extern en intern kan verschillen.

Aanpak en ondersteuning

De bestaande diensten hebben in 2003 allereerst een *self assessment* uitgevoerd. Op basis daarvan heeft elke baten-lastendienst in een plan van aanpak aangegeven hoe de dienst aan de voorwaarden zal voldoen. Dit plan van aanpak is door de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen (TCV) beoordeeld en eventuele aandachtspunten zijn met de diensten en hun eigenaren besproken. Tijdens het traject hebben medewerkers van het ministerie van Financiën de diensten van advies en ondersteuning voorzien. Uiteindelijk heeft de TCV de resultaten beoordeeld.

Resultaten

Uiteindelijk zijn er 16 baten-lastendiensten aan de instellingsvoorwaarden getoetst. 13 van deze diensten voldoen geheel aan de instellings-

voorwaarden. Hiermee hebben zij aangetoond met hun omgeving een resultaatgericht besturingsmodel te hanteren en te sturen op output. Dit neemt niet weg dat er op punten verbetermogelijkheden zijn geconstateerd. In de contacten met de diensten is gebleken dat deze verbeterpunten de komende tijd de noodzakelijke aandacht zullen krijgen. Dat er op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn, doet echter niets af aan het feit dat deze diensten voldoen aan de instellingsvoorwaarden en binnen een resultaatgericht besturingsmodel werken aan een doelmatige uitvoering van beleid. Immers, een organisatie in beweging zal zich altijd moeten willen verbeteren.

Baten-lastendiensten die geheel aan de instellingsvoorwaarden voldoen

Naam	Opmerkingen
Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (ACBG)	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd.
Agentschap Telecom	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd.
Basisadministratie persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd.
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd.
Dienst Centrale Financiën instellingen (CFI)	Het besturingsmodel en het kostprijsmodel worden nog verder uitgewerkt.
Defensie Telematica Organisatie (DTO)	Geen.
Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWenT)	De implementatie van het recent ontwikkelde kostprijsmodel zal nog worden afgerond.
Dienst Justitiële inrichtingen (DJI)	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd.
Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)	Ervaring opdoen met en lering trekken uit de werking van het herziene kostprijsmodel en de bijbehorende bekostigingsafspraken.
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	De actualisatie van het kostprijsmodel wordt in de loop van 2005 verder afgerond.
Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd.
Plantenziektenkundige Dienst (PD)	Geen.
Rijksgebouwendienst (RGD)	Het zicht op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog worden verbeterd. In de follow-up van de evaluatie van het rijkshuisvestingstelsel zal verder aandacht worden besteed aan het verbeteren van het besturingsmodel en het risicobeleid.

Naast de diensten die geheel voldoen is er een beperkt aantal diensten die nog niet geheel aan de instellingsvoorwaarden voldeden, maar wel voldoende perspectief hebben om binnen afzienbare tijd geheel te kunnen voldoen. Met deze diensten is een vervolgtraject afgesproken om alsnog volledig aan de instellingsvoorwaarden te voldoen. Hierin moet de dienst blijik geven dat zij een werkend resultaatgericht besturingsmodel heeft en hierop door de omgeving wordt aangestuurd. Het betreft hier het Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI), de Centrale Archiefselectie (CAS) en het Nationaal Archief (NA). Bij het CBI is er nog onvoldoende sprake van een resultaatgericht besturingsmodel en zijn er afspraken gemaakt over een vervolgtraject. Een formele toetsing aan de instellingsvoorwaarden zal rond de zomer van dit jaar plaatsvinden. Voor het CAS geldt dat zij op een later moment nog aan de instellingsvoorwaarden wordt getoetst. Momenteel speelt een discussie op het gebied van de organisatie van de Rijksarchieven. Deze discussie kan gevolgen hebben voor de inrichting van het CAS die consequenties kunnen hebben voor de wijze van sturing en bekostiging. Het NA wordt op een later moment getoetst als gevolg van een interne reorganisatie die afgelopen jaar is afgerond.

Baten-lastendiensten die een vervolgtraject doorlopen

Naam	Opmerkingen	Afspraken
Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	De komende maanden speelt een politieke discussie over hoe het Rijk met haar archieven om moet gaan.	Financiën blijft betrokken bij de discussie en maakt, afhankelijk van de uitkomst, nadere afspraken met CAS over de toetsing.
Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI)	Er is nog onvoldoende sprake van een resultaatgerichte sturing en bekostiging	Er is een vervolgtraject opgestart waarbij het CBI in de zomer van 2005 opnieuw de stukken aanlevert.
Nationaal Archief (NA)	I.v.m. een eerdere reorganisatie binnen het NA zijn nog geen acties ondernomen om aan te tonen dat het NA aan de instellingseisen voldoet.	Het NA is gestart met het self assesment. Het streven is aan het einde van het jaar de toets af te ronden.

Naar aanleiding van de toets aan de instellingsvoorwaarden zijn er vooralsnog geen baten-lastendiensten die in aanmerking komt om de status te verliezen.

Aandachtspunten

Uit de toets is één aandachtspunt in het bijzonder naar voren gekomen, namelijk de wijze waarop doelmatigheid zichtbaar wordt gemaakt. Hoewel dit binnen de baten-lastendiensten continu een punt van aandacht is, blijkt de praktijk echter weerbarstig. Het aan elkaar relateren van output en kwaliteit aan de daarvoor ingezette middelen blijkt telkens een zoektocht. Dit is een punt waar, ondanks de recente verbeteringen, nog een kwaliteit-simpuls mogelijk is. Met de baten-lastendiensten en de eigenaren wordt in de komende periode dan ook gekeken hoe de doelmatigheidsontwikkeling bij baten-lastendiensten het best zichtbaar gemaakt kan worden. Hierin zal Financiën samen met eigenaren en baten-lastendiensten een traject inzetten om te kijken waar verbeteringen mogelijk zijn en hoe die te realiseren.

Uitbreiding categorieën tijdelijke baten-lastendienststatus

In 2001 is de tijdelijke baten-lastendienststatus geïntroduceerd (TK 200–2001, 23 171, nr. 4). Deze tijdelijke status is destijds bedoeld voor diensten die worden teruggehaald binnen de grenzen van een ministerie, ingegeven door de politieke wens om meer grip op de uitvoering van de taken van die organisatie te krijgen. Omdat deze voorheen extern verzelfstandigde organisaties al een baten-lastenstelsel voerden, is het om doelmatigheidsredenen wenselijk deze diensten de tijdelijke status te verlenen en zo de tijd te bieden om alsnog aan de instellingsvoorwaarden te voldoen. Later is de mogelijkheid tot het verkrijgen van een tijdelijke status uitgebreid voor situaties waarin organisaties of organisatieonderdelen binnen het rijk fuseren en waar één of meerdere van deze organisaties al de status van baten-lastendienst hebben. Insteek is hierbij altijd dat de tijdelijke status een opstap is naar een definitieve status. De organisatie als geheel dient daarom voldoende perspectief te bieden op het kunnen voldoen aan de instellingsvoorwaarden.

Nieuwe situatie voor het verlenen van de tijdelijke baten-lastendienststatus

In de huidige situatie wordt steeds uitgegaan van één of meerdere al bestaande diensten die de status van baten-lastendienst aanvragen. Ik ben voornemens een nieuwe mogelijkheid te creëren waarbij aan een organisatie, conform de huidige criteria, voor maximaal drie jaar de status van tijdelijke baten-lastendienst verleend kan worden. Van een dergelijke situatie kan, naast de huidige categorieën sprake zijn als een nieuwe op uitvoering gerichte dienst wordt opgericht die volgens een resultaat-

gericht besturingsmodel wil werken en daartoe een baten-lastenstelsel nodig heeft. Het zou in een dergelijke situatie immers ondoelmatig zijn om deze dienst eerst als reguliere dienst binnen een kas-verplichtingenstelsel op te richten om deze vervolgens om te vormen tot baten-lastendienst. Zo kan de nieuwe dienst al haar processen en activiteiten van meet af aan inrichten volgens de principes van een baten-lastendienst.

Uiteraard zal een nieuwe dienst ook aan alle instellingsvoorwaarden moeten voldoen voordat de status van baten-lastendienst definitief kan worden verleend. Hiertoe zal het reguliere instellingstraject via de TCV, de ministerraad en de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer worden gevolgd. Verder zal de dienst vooraf moeten kunnen aantonen dat de aard van de activiteiten zich leent voor outputsturing en een resultaatgericht besturingsmodel. Zonder perspectief op het verkrijgen van de baten-lastendienststatus is het verlenen van de tijdelijke status geen optie.

De Minister van Financiën,
G. Zalm