

Vergaderjaar 1996–1997

**25 257**

**Van uitgaven naar kosten**

**Nr. 2**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 14 april 1997

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft bij brief van 21 maart 1997 een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën over de nota «Van uitgaven naar kosten» (25 257, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 april 1997. Beide brieven zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Van Rey

De griffier van de commissie,  
Hubert

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (U55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), vacature PvdA, Liemburg (PvdA), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Jeekel (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

Aan de Minister van Financiën

's-Gravenhage, 21 maart 1997

Naar aanleiding van uw brief d.d. 3 maart jl. en de daarbij gevoegde nota «Van uitgaven naar kosten» (kamerstuk 25 257) verzoekt de Commissie voor de Rijksuitgaven u op korte termijn, vóór 18 april, de Kamer schriftelijk informatie te verstrekken op de onderstaande vragen.

In de nota kondigt u een drietal activiteiten aan, te weten:

1 onderzoek naar een bredere toepasbaarheid van het besturingsmodel van agentschappen en het daaraan gekoppelde baten-lastenstelsel. Het gaat daarbij om globale bedrijfsvoeringsonderzoeken bij een aantal rijksdiensten in het kader van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's);

2 bij de evaluatie van agentschappen de vraag beantwoorden of het baten-lastenstelsel ook bij een aantal rijksdiensten ingevoerd kan worden;

3 introductie van een leenfaciliteit bij bestaande agentschappen.

De onder 1 genoemde activiteit impliceert dat de IBO-ronde 1997 de genoemde bedrijfsvoeringsonderzoeken zal omvatten. Welke rijksdiensten zullen worden onderzocht? Betekent dit dat de IBO-ronde 1997 met deze onderzoeken wordt uitgebreid? Op welke termijn zal de Kamer geïnformeerd worden over de selectie van onderwerpen?

Wat is de reden dat er geen experimenten worden gedaan met het baten-lastenstelsel bij begrotingsonderdelen die zich daarvoor lenen, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg van 3 april 1996?

Wanneer zal het voor maart 1996 toegezegde regeringsstandpunt over het IBO bij de Rijksgebouwendienst de Kamer bereiken?

Ten aanzien van punt 2 zou de Kamer graag vernemen op welk tijdstip zij over de resultaten van de evaluatie van agentschappen kan beschikken. Op welke wijze is of wordt gewaarborgd dat deze evaluatie en de onder 1 genoemde onderzoeken qua opzet met elkaar samenhangen en bijdragen aan beantwoording van de vragen omtrent het baten-lastenstelsel?

Is of wordt ten aanzien van de leenfaciliteit voor agentschappen die u voorstaat in te voeren een aanvullende adviesaanvraag gedaan aan de studiegroep begrotingsruimte? Kan de Kamer over de uitkomsten van deze adviesaanvraag worden geïnformeerd?

In het eerdergenoemde Algemeen Overleg zegde u toe in de voorliggende nota uitvoerig te zullen ingaan op de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel op langere termijn, te zullen aangeven welke concrete stappen in het beleidsproces genomen zouden worden en dit stappenplan vergezeld te doen gaan van een tijdschema voor de eerstkomende jaren. Ook de ervaringen die in het buitenland met het baten-lastenstelsel zijn opgedaan zouden in de nota worden weergegeven.

De Commissie stelt vast dat de nota Van uitgaven naar kosten niet aan deze toezeggingen tegemoet komt en verzoekt u in uw schriftelijke reactie op deze brief nader op de toegezegde onderwerpen in te gaan. De Commissie verzoekt u tevens aan te geven welk einddoel u voor ogen staat.

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Hubert

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 1997

## 1. Inleiding

Op 21 maart jongstleden ontving ik van de commissie voor de Rijks-uitgaven een aantal vragen over de door mij op 3 maart jongstleden naar de Kamer gezonden nota «Van uitgaven naar kosten<sup>1</sup>». Gevolg gevend aan het verzoek hier vóór 18 april aanstaande schriftelijk op te reageren, treft u hierbij mijn antwoorden aan.

## 2. Bredere toepassing van het resultaatgericht besturingsmodel

In de nota «Van uitgaven naar kosten» wordt aangekondigd dat het kabinet bevorderen zal dat uitvoerende diensten (ter verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid) overstappen op een resultaatgericht besturingsmodel en daartoe gebruik gaan maken van het baten-lastenstelsel. In een dergelijk model, dat reeds wordt toegepast bij agentschappen, wordt gestuurd op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten.

In de nota staat dat de komende tijd een globaal bedrijfsvoeringsonderzoek zal worden uitgevoerd bij diverse grote uitvoerende rijksdiensten die geen agentschap zijn. Dit met als doel vast te stellen of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan het baten-lastenstelsel, voor de bedrijfsvoering van die diensten van toegevoegde waarde zou kunnen zijn. Het onderzoek zal plaatsvinden in het kader van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's).

### Vragen

De Commissie stelt hierover de volgende vragen: «Welke rijksdiensten zullen worden onderzocht? Betekent dit dat de IBO-ronde 1997 met deze onderzoeken wordt uitgebreid? Op welke termijn zal de Kamer geïnformeerd worden over de selectie van onderwerpen?»

### Antwoord

De komende IBO-ronde zal zowel zijn gericht op bedrijfsvoering (zoals aangegeven in de nota «Van uitgaven naar kosten») als op financiële vernieuwing en/of besparingen. Dit laatste in lijn met het besprokene tijdens het Algemeen Overleg tussen de Commissie en mij op 3 april 1996. De onderwerpselectie voor de IBO-ronde 1997 is thans in volle gang. Besluitvorming in de ministerraad hieromtrent wordt voorzien in de maand mei. Na ministerraadsbesluitvorming zal de Kamer zo spoedig mogelijk over de onderwerpselectie worden geïnformeerd. Alsdan zal ik tevens ingaan op de bij brief van 23 februari jongstleden door de commissie voor de Rijksuitgaven gedane suggesties voor toekomstig IBO-onderzoek.

### Vraag

Voorts wordt door de Commissie de vraag gesteld: «Wat is de reden dat er geen experimenten worden gedaan met het baten-lastenstelsel bij begrotingsonderdelen die zich daarvoor lenen, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg van 3 april 1996?»

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 257, nr. 1.

### *Antwoord*

Tijdens het genoemd Algemeen Overleg is onder meer gesproken over de modaliteiten waarin een baten-lastenstelsel eventueel ingevoerd zou kunnen worden. Ik suggereerde dat wellicht getracht zou kunnen worden op (organisatie)onderdelen met zo'n stelsel te werken, daarbij aangevend dat dit bij agentschappen al gebeurt en dat zich dit prima voor uitbreiding zou lenen.

Zoals ook in het verslag van het overleg staat vermeld, heb ik in dit kader aangegeven dat het baten-lastenstelsel ook als schaduwstelsel gehanteerd zou kunnen worden. «Schaduw» in de zin van «naast het verplichtingen-kasstelsel». Een toezegging tot het uitvoeren van een experiment is niet gedaan.

Een experiment met het baten-lastenstelsel (op zich) lijkt me ook niet nodig. Bij agentschappen is immers reeds ruime ervaring met dit stelsel opgedaan. In de dit jaar te verrichten rijksbrede evaluatie van agentschappen zal de introductie en het daadwerkelijk voeren van het baten-lastenstelsel een belangrijke plaats innemen.

Een experiment waarbij het baten-lastenstelsel als schaduwadministratie wordt gevoerd, is ook niet nodig; sommige onderdelen van de Rijksdienst voeren reeds een bedrijfseconomische boekhouding naast het reguliere verplichtingen-kasstelsel. Soms gebeurt dit ten behoeve van het berekenen van prijzen voor geleverde producten en diensten (aan derden), soms als opstap naar de agentschapstatus, soms als experiment.

### *Vraag*

Ten slotte vraagt de commissie in dit kader: «Wanneer zal het voor maart 1996 toegezegde regeringsstandpunt over het IBO bij de Rijksgebouwdienst de Kamer bereiken?»

### *Antwoord*

In mijn brief aan de Kamer van 10 januari jongstleden heb ik een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de politieke besluitvorming over de interdepartementale beleidsonderzoeken 1995. Geschreven werd dat de uitwerking van het in december 1995 aan de Kamer aangeboden rapport over de Rijkshuisvesting momenteel plaatsvindt en dat de regering er naar streeft haar standpunt de eerste helft van 1997 naar de Tweede Kamer te kunnen sturen. Dit is nog steeds het voornemen.

### **3. Relatie met de evaluatie agentschappen**

Tot nu toe mogen binnen de rijksdienst alleen agentschappen het baten-lastenstelsel hanteren. In de nota «Van uitgaven naar kosten» staat dat nog bezien zal worden of diensten waarvan na onderzoek blijkt dat het baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde kan zijn dan ook agentschap moeten worden, danwel dat het baten-lastenstelsel ook beschikbaar zal worden gesteld voor een breder scala van rijksdiensten. Dit punt zal worden betrokken bij de in de Miljoenennota 1996 en 1997 voor 1997 toegezegde rijksbrede evaluatie van agentschappen.

### *Vragen*

Naar aanleiding hiervan zou de Kamer graag vernemen op welk tijdstip zij over de resultaten van de rijksbrede agentschapsevaluatie kan beschikken en op welke wijze is of wordt gewaarborgd dat deze evaluatie

en de bedrijfsvoeringsonderzoeken qua opzet met elkaar samenhangen en bijdragen aan beantwoording van vragen omtrent het baten-lastenstelsel.

#### *Antwoord*

De opzet en inhoud van de rijksbrede evaluatie van agentschappen is onlangs in interdepartementaal verband besproken. Momenteel wordt het onderzoeksplan afgerond. Het daadwerkelijke onderzoek kan waarschijnlijk in mei van start gaan. In het huidige tijdschema wordt verzending van de evaluatie naar de Tweede Kamer na de Miljoenennota 1998 doch voor het kerstreces voorzien.

De vraagstelling van de bedrijfsvoeringsonderzoeken zal mede zijn gebaseerd op de ideeën uit de nota «Verder Bouwen aan beheer»<sup>1</sup>. In deze nota werden onder meer een nieuw besturingsmodel bij het Rijk (resultaatgericht management) en de comptabele figuur van het agentschap geïntroduceerd. Bij de opzet van de bedrijfsvoeringsonderzoeken zal gebruik worden gemaakt van de eerste ervaringen met agentschappen; zowel opgedaan bij de toetsing van potentiële agentschappen als bij het kritisch volgen van reeds functionerende agentschappen. Indien tijdens de rijksbrede evaluatie van agentschappen tot relevante nieuwe inzichten wordt gekomen, kunnen deze bij de op te starten bedrijfsvoeringsonderzoeken worden ingebracht.

Daarnaast zij opgemerkt dat de opzet van zowel de rijksbrede evaluatie van agentschappen als van de bedrijfsvoeringsonderzoeken geschreven wordt door het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting van mijn ministerie. Samenhang tussen beide onderzoeken (niet alleen in de opzet maar ook in de uitvoering) wordt gewaarborgd door personele unies.

#### **4. Leenfaciliteit voor agentschappen**

In het baten-lastenstelsel dienen kostenniveaus aangrijpingspunt te zijn voor sturing, niet de kaseffecten. Om deze kaseffecten op te vangen, zijn in een volwaardig baten-lastenstelsel in principe leen- en reserveringsfaciliteiten voorhanden. Binnen het baten-lastenstelsel zoals dat door agentschappen wordt gehanteerd, bestaat thans slechts de spaarfaciliteit. In de nota «Van uitgaven naar kosten» wordt het voornemen geuit om binnen het baten-lastenstelsel ook de leenfaciliteit te introduceren.

#### *Vragen*

De Commissie stelt hierover de volgende vragen: «Is of wordt ten aanzien van de leenfaciliteit voor agentschappen die u voorstaat in te voeren een aanvullende adviesaanvraag gedaan aan de studiegroep begrotingsruimte?»

Kan de Kamer over de uitkomsten van deze adviesaanvraag worden geïnformeerd?

#### *Antwoord*

Op 17 januari jongstleden heb ik de Tweede Kamer mijn adviesaanvraag aan de Studiegroep Begrotingsruimte ter kennisneming toegezonden. De leenfaciliteit voor agentschappen maakte daar geen onderdeel van uit. Er wordt evenmin een aanvullende adviesaanvraag overwogen.

Betreffende leenfaciliteit betreft een voorziening bij het ministerie van Financiën. Hieraan zullen marktconforme rentekosten en -baten verbonden zijn. Agentschappen zullen niet de bevoegdheid krijgen tot het zelfstandig opereren op de geld- of kapitaalmarkt.

Voorshands verwacht ik van de leenfaciliteit geen majeure kaseffecten. De rentekosten van eventuele leningen zullen overigens altijd binnen de gegeven kostenbegroting van de betrokken dienst moeten blijven. Voor de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 300, nr. 1.

kaseffecten die het gevolg zijn van de leenfaciliteit, is afgesproken dat deze niet specifiek gecompenseerd behoeven te worden maar betrokken worden bij de generale problematiek.

## **5. Einddoel**

In haar brief naar aanleiding van de nota «Van uitgaven naar kosten» constateert de Commissie dat in de nota niet aan al mijn toezeggingen tijdens het Algemeen Overleg van 3 april 1996 tegemoet gekomen is. Concreet gaat het daarbij om mijn toezegging dat in de nota zou worden ingegaan op de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel op langere termijn en dat de nota enkele concrete stappen zou bevatten – inclusief tijdschema – voor de eerstkomende jaren. Voorts mist de Commissie in de nota de ervaringen die in het buitenland met het baten-lastenstelsel zijn opgedaan.

De Commissie verzoekt mij in reactie op haar brief nader op deze onderwerpen in te gaan en daarbij aan te geven welk einddoel mij voor ogen staat.

Ten aanzien van de buitenlandse ervaringen met het baten-lastenstelsel merkt de Commissie op dat de nota «in gebreke» blijft. Ik wijs in dit verband op het volgende.

In de Miljoenennota 1996 is uitvoerig ingegaan op het financieel overheidsmanagement in het buitenland en het aldaar hanteren van het stelsel van baten en lasten. Geconstateerd werd dat er in verschillende landen aanzetten zijn en worden gegeven tot meer bedrijfseconomische afwegingen in het begrotingsproces. Tegelijkertijd doet zich (ook in het buitenland) de vraag voor aan de hand van welke grootheden de overheidsfinanciën het best beheerst kunnen worden. Sederdient heeft regelmatig nader internationaal contact plaatsgevonden over ontwikkelingen op het terrein van financieel management. Tijdens het Algemeen Overleg van 3 april 1996 heb ik aangegeven dat buitenlandse ervaringen kunnen worden benut, maar dat er geen sprake kan zijn van exacte kopieën. Dit omdat de uitgangssituaties van betreffende landen, zowel financieel-economisch als staatsrechtelijk, te zeer uiteenlopen.

Gegeven de internationale contacten, gegeven bovenstaande nuancering en gegeven de eindconclusie van de nota «Van uitgaven naar kosten» (zie ook hierna) is er voor gekozen de buitenlandse ervaringen achterwege te laten, daar weergave in mijn ogen weinig meerwaarde heeft.

Ten aanzien van de overige toezeggingen (de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel op langere termijn en de concreet te nemen stappen, inclusief het tijdschema, voor de komende jaren) deel ik de mening van de Commissie niet.

De centrale vraag in de nota «Van uitgaven naar kosten» luidt of in de huidige begrotingssystematiek aanpassingen kunnen worden aangebracht die leiden tot een betere bedrijfseconomische afweging en een zorgvuldiger behandeling van kapitaaluitgaven.

In de nota worden nadere voorstellen gedaan ter verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid. Dit door te bevorderen dat uitvoerende diensten overstappen op een resultaatgericht besturingsmodel en daartoe gebruik gaan maken van het baten-lastenstelsel.

Het kabinet kiest om inhoudelijke en praktische redenen voorshands niet voor aanpassingen in de begrotingssystematiek en de begrotingsnormering over de gehele linie van de rijksbegroting. Een integrale overstap van uitgaven naar kosten is niet aan de orde.

Het einddoel dat uit de nota «Van uitgaven naar kosten» volgt, is dat alle (uitvoerende) diensten waarbij dat mogelijk is werken op basis van een resultaatgericht besturingsmodel.

Om dit doel te bereiken, worden in 1997 als eerste stap een aantal bedrijfsvoeringsonderzoeken uitgevoerd. De resultaten daarvan zullen waarschijnlijk in 1998 bekend zijn. Het ligt in de rede om ook de IBO-ronde 1998 mede in het teken van de bedrijfsvoering te laten staan.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm