

Vergaderjaar 2004–2005

**30 106**

## **Instelling Nederlandse Emissieautoriteit als baten-lastendienst**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2005

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 2 mei 2005. De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 15 juni 2005.

De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 15 juni 2005 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

**Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.**

Met deze brief wil ik u het voornemen tot de instelling van de baten-lastendienst Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) voorleggen. Ik heb – in goed overleg met de Toetsingscommissie verzelfstandigingen – het voornemen om de NEa per 1 januari 2006 de definitieve status van baten-lastendienst te verlenen, op grond van de voorhangprocedure van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001. Deze voorhangprocedure houdt in dat het besluit niet eerder wordt genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Indien de Kamer binnen 30 dagen na ontvangst van de kennisgeving of binnen 14 dagen na het verstrekken van nadere inlichtingen zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet aangenomen.

Het kabinet is, gehoord het positieve oordeel van de Toezichtcommissie Verzelfstandigingen, met mij van mening dat de Nederlandse Emissieautoriteit heeft aangetoond te kunnen voldoen aan de specifieke beheersregels die de doelmatigheid van de dienst zullen bevorderen. Hieronder vindt u de achtergronden en overwegingen voor de vorming van de baten-lastendienst NEa.

De Kamer heeft mij gevraagd<sup>1</sup> om mijn beslissing over de toekomstige status van de NEa – krijgt de NEa de status van Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO) – uit te stellen tot na de eerste evaluatie van emissiehandel. Dat zal ik honoreren. Deze toezegging wordt niet doorkruist door het voornemen dat ik u hierbij voorleg. Immers, ongeacht de uitkomst van de discussie over de status van de NEa, zal de NEa een baten-lastendienst moeten worden. Hoe eerder daarmee ervaring opgedaan kan worden, hoe beter de kwaliteit van de basis onder de besluitvorming. Daarom is het gewenst dat de NEa per 1-1-2006 de definitieve status van baten-lastendienst krijgt, mede omdat op die wijze de NEa haar rol als toezichthouder op de uitvoering van de wetgeving beter kan uitvoeren. Het tot nu toe succesvol verlopen traject en de eerste ervaring van de NEa op het

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 766, nr. 10.

gebied van planning en control sterkt mij in de overtuiging dat de NEa zich verder zal ontwikkelen tot een kwalitatief hoogwaardige, kostenbewuste en resultaatgerichte organisatie.

Ter voorbereiding op het voldoen aan de instellingsvoorwaarden<sup>1</sup> voor baten-lastendienst heeft de NEa vanaf juni 2003 met het Begeleidingsteam Verzelfstandiging (BIFI-team) van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een intensief traject doorlopen om te kunnen voldoen aan deze voorwaarden.

Op basis van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001 is de aanvraag van de status van baten-lastendienst voor de NEa door de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen getoetst aan de instellingsvoorwaarden voor een baten-lastendienst. Hieruit is naar voren gekomen dat de NEa aan de eerste elf instellingsvoorwaarden voldoet maar dat het niet mogelijk is om de NEa aan de laatste instellingsvoorwaarde – het hebben van een goedkeurende accountantsverklaring in het jaar t-2 voor aanvang van het eerste agentschapsjaar – te houden. De NEa bestond immers in het jaar t-2 nog niet als organisatorisch eenheid. In afwijking van die procedure is nu met de Toetsingscommissie verzelfstandigingen overeengekomen om als alternatieve voorwaarde de definitieve toestemming mede af te laten hangen van een goedkeurende accountantsverklaring over het eerste half jaar van 2005.

### **Werkterrein van de Nederlandse Emissieautoriteit**

De doelstelling van de NEa is het op een effectieve, rechtvaardige en transparante manier verlenen van emissievergunningen, het als onafhankelijke organisatie toezicht houden op en het handhaven van de wet- en regelgeving in het kader van de Wet milieubeheer op het gebied van de handel in CO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissierechten en het mogelijk maken van handel door registratie van de overdracht van rechten. Als een bedrijf meer uitstoot dan het aan rechten heeft gekregen, controleert de NEa of het bedrijf voldoende emissierechten heeft gekocht. Bedrijven die meer uitstoten dan is toegestaan en verzuimen dit «tekort» met gekochte emissierechten aan te vullen, of bedrijven die hun emissies niet correct registreren legt de NEa sancties op, bijvoorbeeld een boete of dwangsom.

In essentie komt dit neer op de volgende diensten:

- het verlenen van vergunningen inzake CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>-emissies;
- het toezichthouden op de uitvoering van de wet- en regelgeving m.b.t. emissiehandel;
- het uitvoeren van handhavings- en sanctiebeleid;
- het beheren van de registers voor emissiehandel;
- het behandelen van klachten en bezwaar- en beroepschriften;
- het administreren en rapporteren.

De NEa onderscheidt zich als organisatie van andere baten-lastendiensten doordat het zijn debuut maakt. Op 1 januari 2005 is in de hele Europese Unie het systeem van CO<sub>2</sub>-emissiehandel van start gegaan. De NEa zal zich bij het vervullen van haar taak als toezichthoudend orgaan op de uitvoering van deze wetgeving sterk bewust moeten zijn van deze bijzondere situatie.

In de loop van 2005 zal ook het nationale systeem van NO<sub>x</sub>-emissiehandel van start gaan.

---

<sup>1</sup> De achterliggende stukken over de instellingsvoorwaarden liggen ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **Waarom een baten-lastendienst?**

Voor de NEa is het verwerven van de status van baten-lastendienst als één van de voorwaarden gesteld om de ZBO-status te verwerven. Maar niet alleen het verwerven van de ZBO-status maakt het voor de NEa belangrijk om aan de instellingsvoorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden vormen voor de NEa tevens de basis om een kwalitatief hoogwaardige organisatie op te bouwen die aan de verwachtingen van haar opdrachtgevers, de afnemers van haar producten en de maatschappelijke stakeholders kan voldoen. Een resultaatgerichte bedrijfsvoering en het voeren van een baten-lastenadministratie is daarvoor zeer wenselijk.

## **Resultaatgerichte bedrijfsvoering**

Een resultaatgerichte bedrijfsvoering heeft als focus dat de processen, de prijs per dienst en het kwaliteitsniveau inzichtelijk worden gemaakt. Dit draagt bij aan een zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden expliciete afspraken gemaakt over diensten, kosten en kwaliteit. Dit vergroot het kostenbewustzijn zowel bij de opdrachtgever als de opdrachtnemer, hetgeen de doelmatigheid bevordert. De resultaatgerichte bedrijfsvoering is er op gericht om een doelmatiger bedrijfsvoering te realiseren. De voordelen van dit besturingsconcept betekenen in de praktijk voor de NEa het volgende:

- sturing op output met bijbehorende flexibiliteit in de bedrijfsvoering;
- scheiding van beleidsvorming en -uitvoering;
- heldere delegatie van verantwoordelijkheden;
- prestatiemeting, waarmee de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening kan worden beoordeeld en gebruikt voor sturing, verantwoording en bekostiging;
- relaties gebaseerd op zakelijke contracten;
- klantgerichtheid.

Met de inrichting van de NEa zal binnen het departement een scheiding aangebracht worden in de sturingsrollen. Zoals in het naar tevredenheid functionerende model bij andere baten-lastendiensten is de rol van eigenaar onderscheiden van de rol van opdrachtgever, waarbij de Secretaris-Generaal de rol van eigenaar op zich neemt en de directeur Klimaatverandering en Industrie, mede namens de Minister van EZ, de rol van opdrachtgever zal vervullen. De eindverantwoordelijkheid voor de vervulling van beide rollen berust uiteraard bij mij.

De rol van eigenaar houdt in: toezicht op de kwaliteit van het personeelsbeleid, de tariefstelling en het beheer van de bedrijfsmiddelen (onder andere het investerings- en financieringsbeleid). De rol van opdrachtgever houdt in: het herleiden van de opdracht naar producten, het bezien van de productprijzen in relatie tot de te leveren hoeveelheid en kwaliteit en het beheer van de beleidsmiddelen. Deze scheiding van rollen leidt tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en geeft een prikkel tot doelmatigheid.

## **Grotere doelmatigheid**

In het baten-lastenstelsel worden het interne budget, het jaarplan en de verantwoording in termen van kosten in plaats van uitgaven opgesteld. Kostprijsberekeningen zijn gebaseerd op een juiste toerekening van uitgaven aan de tijd, rekeninghoudend met rente, afschrijvingen en transitieve posten. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de gevolgen van investeringen voor de langere termijn. Dit inzicht draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming over investeringen. Daarnaast kunnen, met de mogelijkheid van lenen en reserveren, de kosten doelmatiger worden

beheerst; investeringen zijn minder afhankelijk van de beschikbaarheid van budgettaire (kas)ruimte op de begroting.

In de ontwerpbegroting wordt de baten-lastendienst toegelicht op het betreffende beleidsartikel. Relevante en zinvolle prestatiegegevens over de baten-lastendienst worden opgenomen in de toelichting op de beleidsartikelen. Deze gegevens met bijbehorende waarden vormen het uitgangspunt voor het verder in de tijd volgen van de doelmatigheidsontwikkeling. De paragraaf inzake de baten-lastendienst bevat toelichtende, aanvullende gegevens met betrekking tot de bijbehorende financiële overzichten. In de toelichting wordt daarnaast een indicatieve openingsbalans opgenomen.

De eerste suppletore begroting in het eerste uitvoeringsjaar als baten-lastendienst bevat de definitieve openingsbalans. Daarnaast wordt in deze suppletore begroting de formele nulmeting opgenomen.

Daarnaast zal de NEa periodiek geëvalueerd worden, te beginnen in 2008 over de periode 2006 tot en met 2007. In het jaar 2005 draait de NEa proef met een baten-lasten administratie volgens een resultaatgericht besturingsmodel<sup>1</sup>.

De bijlage bij deze brief geeft een nadere toelichting op de instellingsvoorwaarden.

Ik blijf de Kamer op de hoogte houden van de vorderingen die de NEa maakt. In de begroting van het Ministerie van VROM is elk jaar een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan baten-lastendiensten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel

---

<sup>1</sup> Het eigenaar- en opdrachtgeverconvenant NEa zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

## Toelichting instellingsvoorwaarden

Bij het instellen van een baten-lastendienst worden strikte voorwaarden gesteld.

Samengevat heeft de NEa de beschikking over:

1. Een omgevingsanalyse met alle actoren die een sturingsrelatie met de NEa hebben;
2. Een identificatie van de producten en diensten;
3. Een beschrijving van de bedrijfsprocessen;
4. Een kostprijsmodel met toerekening van de kosten aan de producten en diensten;
5. Kostprijs- en kwaliteitsindicatoren waarmee straks kan worden beoordeeld of de dienst doelmatiger is gaan werken;
6. Een op resultaat gerichte externe planning- en controlcyclus tussen departement en baten-lastendienst en een daarop aansluitende interne plannings controlcyclus;
7. Een identificatie van de risico's die de dienst loopt en afspraken tussen het departement en de baten-lastendienst over de wijze waarop deze risico's worden afgedekt;
8. Een plan van aanpak voor het proefdraaien in 2005 op basis van een resultaatgericht besturingsmodel;
9. Een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans ondertekend door de directeur TopZO (namens directeur FEZ), de directeur van de Audit Dienst en de directeur van de NEa.
10. Een plan van aanpak voor het financieel beheer ondertekend door de directeur TopZO (namens directeur FEZ), de directeur van de Audit Dienst en de directeur van de NEa;
11. Een plan van aanpak voor het proefdraaien met een baten-lastenadministratie in 2005;
12. Een afspraak over een goedkeurende accountantsverklaring voor de NEa bij de verantwoording over het eerste half jaar van het proefjaar 2005.

De baten-lastendienst NEa heeft op de volgende wijze invulling gegeven aan de operationalisering van de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten.

### *1. Er is een omgevingsanalyse.*

Er is in de aansturing een duidelijke scheiding aangebracht tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol. Deze rolverdeling is vastgelegd in aparte afspraken: managementafspraken met de eigenaar en raamafspraken met de opdrachtgever.

Door de scheiding in beide rollen is het bepalen en betalen in één hand gelegd. De opdrachtgever bepaalt de hoeveelheid en aard van de te leveren prestaties en stelt daarvoor de financiële middelen ter beschikking. Hierdoor zal een integrale afweging plaats kunnen vinden tussen de te leveren prestaties en de daaraan verbonden kosten. De eigenaar is verantwoordelijk voor de aansturing op het gebied van strategisch, organisatorisch en financieel management.

### *2/3. De producten en diensten zijn geïdentificeerd en de bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven.*

De NEa onderscheidt 10 diensten:

- Registratie van emissiehandel
- Vergunningverlening
- Beoordelen emissieverslagen
- Voorlichtingsactiviteiten in het kader van toezicht
- Onderzoek in het kader van toezicht
- Sancties in het kader van handhaving
- Beroepen

- Klachten
- Internationale vertegenwoordiging
- Bijdragen aan en voorbereidingen voor beleids- en wetswijzigingen

*4. Op basis van een kostprijsmodel kunnen de kosten aan de producten en diensten worden toegerekend.*

Alle kosten die de NEa maakt bij de uitvoering van opdrachten worden in rekening gebracht bij de opdrachtgevers op basis van een kostprijs per product. Het kostprijsmodel beschrijft op welke wijze de kostprijzen tot stand zijn gekomen. Ook kan met dit model een analyse van de verschillen gemaakt worden tussen de voor- en de nacalculatorische kostprijs. In het model worden de kosten toegerekend door in eerste instantie de salaris-kosten en opslag voor inhuur van personeel en in tweede instantie een opslag om de overige – indirecte – kosten te dekken.

*5. De dienst in kwestie 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 dient een set van kwaliteitsindicatoren te worden vastgesteld.*

Voor de beoordeling van doelmatiger werken gebruikt de NEa de kostprijs per dienst c.q. product. Daarnaast wordt een aantal kwaliteitsindicatoren gehanteerd om de doelmatigheid te beoordelen, zoals het percentage inrichtingen met vergunning t.o.v. aantal vergunningsplichtige inrichtingen, het percentage vergunningen/meldingen dat binnen 6 maanden (Awb-termijn) wordt afgehandeld, het aantal geconstateerde recidives bij hercontrole.

Deze indicatoren sluiten aan op de uitvoering van de taken van de NEa.

*6. Er is sprake van een op resultaat gerichte externe en – daarop aansluitende – interne en planning- en controlcyclus.*

De NEa hanteert een intern jaarwerkplan, dat aansluit op en gekoppeld is aan de begrotingscyclus van het departement. Het jaarwerkplan is een planningsinstrument in het kader van de planning & control cyclus. De NEa maakt in dit plan de doelstellingen voor het komende jaar kenbaar evenals de middelen (uitgaven, mensuren) die worden ingezet om de doelstellingen te realiseren. Het gaat zowel om kwantitatieve, waaronder financiële, doelstellingen als om doelstellingen op het gebied van de kwaliteit van de dienstverlening.

Voor de resultaatgerichte planning & controlcyclus zijn stuurvariabelen ontwikkeld voor de eigenaar, de opdrachtgevers, de Tweede Kamer en de bedrijfsvoering van de NEa zelf. Jaarlijks worden een tarievennotitie, jaarwerkplan en een financiële begroting opgesteld voor de eigenaar. De opdrachtgever krijgt een offerte aangeboden. De prestaties worden achteraf met behulp van de stuurvariabelen verantwoord. Vanaf 1 januari 2005 is gestart met tijdschrijven en proefdraaien volgens de resultaatgerichte planning & controlcyclus.

*7. De risico's die de dienst loopt zijn geïdentificeerd en er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop deze risico's worden afgedekt.*

Er is een inventarisatie gemaakt van de risico's die de NEa loopt. Met de eigenaar en de opdrachtgever zijn duidelijke afspraken gemaakt over de risico's die partijen dragen en op welke wijze deze risico's zijn afgedekt. In de concept openingsbalans van de NEa zijn de consequenties weergegeven.

*8. Er is ten minste een jaar proefgedraaid in een resultaatgericht besturingsmodel.*

De NEa gebruikt 2005 als proefjaar. De planning & controlcyclus is reeds toegespitst op het resultaatgericht besturingsmodel. Met de eigenaar en

de opdrachtgevers zijn op resultaat gerichte afspraken gemaakt. De administratie is gebaseerd op het baten-lastenmodel.

*9. Er is een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans ondertekend door de directeur Financieel-economische Zaken, de directeur van de Departementale Accountantsdienst en de directeur van de baten-lastendienst.*

Er is een concept openingsbalans opgesteld waarbij rekening is gehouden met afspraken met de eigenaar over in de balans op te nemen posten en de daarbij te hanteren waarderingsgrondslagen. De NEa heeft geen omvangrijke activa.

*10. Er is een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen door de overgang naar een baten-lastenstelsel, ondertekend door de directeur Financieel-economische Zaken, de directeur van de Departementale Accountantsdienst en de directeur van de baten-lastendienst.*

Doordat de NEa een nieuwe organisatie is, zijn er geen verbeterpunten uit het verleden. Het financieel beheer behelst om die reden de kwaliteitseisen die gesteld worden conform de instellingsvoorwaarden. Het plan van aanpak geeft een opsomming van de nog te regelen beheersaspecten, en is ondertekend door de directeurs van de auditdienst, de directeur TopZO en de directeur van de NEa.

*11. Er is een goedkeurende accountantsverklaring bij een (deel)verantwoording in het jaar voorafgaand aan de officiële start.*

De departementale auditdienst zal bij de verantwoording van de NEa over het eerste half jaar van 2005 een accountantsverklaring geven.

*12. Er is ten minste een jaar proefgedraaid in een baten-lastenadministratie.*

Zoals ook reeds bij punt 8 is vermeld, is de NEa per 1 januari 2005 aan het proefdraaien inclusief tijdschrijven op basis van het resultaatgericht besturingsmodel.