

Vergaderjaar 2003–2004

29 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2003

Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet duidelijk verwoord toe te willen naar een slagvaardige overheid die zich kenmerkt door concrete beleidsdoelstellingen en door minder bureaucratie en regelzucht. Dit betekent onder andere dat er eenvoud en focus zal moeten komen in de bedrijfsvoering bij het rijk, zodat de beleidsdoelstellingen op een doelmatige en doeltreffende wijze gerealiseerd worden.

Eenvoud en focus betekenen dat prioriteit gegeven dient te worden aan bestaande operaties die zich richten op het bevorderen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de overheid, zoals Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) en agentschappen, boven het ontwikkelen van nieuwe initiatieven. Nieuwe financiële regelgeving dient alleen doorgevoerd te worden als dit tot duidelijke verbeteringen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheid leidt ten opzichte van de huidige set van regels.

In dit licht heeft het kabinet zich bij de verdere uitwerking van het baten-lastenstelsel nog eens beraden over de meerwaarde van een rijksbrede invoering hiervan. Gebleken is dat een baten-lastenstelsel alleen zichtbare meerwaarde heeft voor de bedrijfsmatige onderdelen van de rijksoverheid. Dit zijn die delen waarvoor het agentschapmodel ontwikkeld is. Het kabinet stelt dan ook voor de reeds ingezette lijn om bedrijfsmatige onderdelen om te vormen tot agentschappen voort te zetten. Voor de andere onderdelen verwacht het kabinet meer van het verder ontwikkelen van VBTB, waarmee de relaties tussen beleid, middelen en geld zichtbaar worden en van het uitvoeren van beleidsevaluaties en interdepartementale beleidsonderzoeken.

Het kabinet zal een aantal maatregelen treffen om de inzichtelijkheid van de lange termijn financiële aspecten van investeringen, waaronder de onderhoudsuitgaven, te vergroten. Dit heeft als doel de kwaliteit van investeringsbeslissingen en van de allocatie van middelen op macroni-

veau te verhogen. Met deze maatregelen worden op een meer gerichte wijze dezelfde verbeteringen gerealiseerd als met een integraal baten-lastenstelsel werden beoogd. Voordeel van deze meer gerichte aanpak is dat de financiële regelgeving voor departementen waarvoor een baten-lastenstelsel een beperkte toegevoegde waarde zou hebben (de niet-investeringsdepartementen) niet complexer wordt dan nodig is, zodat onnodige administratieve lasten worden voorkomen.

Alles in overweging nemende, verwacht het kabinet dat de invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel een onvoldoende extra impuls zal geven aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de overheid, terwijl de invoering gepaard gaat met beduidende eenmalige administratieve lasten voor departementen. Het voordeel dat met de invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel de gehele rijksoverheid conform agentschappen een baten-lastenstelsel hanteert, weegt hier niet tegenop. Het kabinet ziet daarom af van een rijksbrede invoering van een baten-lastenstelsel.

Doelmatig en doeltreffend overheidsbeleid

Sinds het begin van de jaren negentig zijn diverse initiatieven ontplooid om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid te verbeteren. Zo heeft met de introductie van VBTB een transformatie plaatsgevonden van inputsturing (focus uitsluitend op middelen) naar outputsturing. Het kabinet is van mening dat met VBTB een belangrijke basis is neergelegd om te komen tot een slagvaardige overheid en dat in de komende tijd verder in VBTB geïnvesteerd moet worden. Zoals in de Miljoenennota 2004 nogmaals is onderstreept, is het van belang dat VBTB een instrument van de politiek is en niet alleen van het management. Teneinde dit te bereiken is een beperking van het aantal doelstellingen tot herkenbare politieke prioriteiten cruciaal. Voorts is het van belang in te zien dat het realiseren van beleid afhankelijk is van vele factoren. Vanwege dit gegeven is het relevant de veronderstellingen waarvan bij de beleidsformulering uit is gegaan te kennen en de kritische succesfactoren van het beleid te bepalen. Om te komen tot een goed inzicht in waar verbeteringen mogelijk zijn zal VBTB volgend jaar geëvalueerd worden.

Ook door middel van beleidsevaluaties en interdepartementale beleids-onderzoeken wordt al geruime tijd een bijdrage geleverd aan effectiever en efficiënter overheidsbeleid. In dit streven past ook de vorming van agentschappen. Hoe het kabinet dit instrument voor een doelmatiger beleid verder wil benutten wordt hieronder uiteengezet.

Agentschappen

Binnen ministeries kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsvorming, de uitvoering van beleid en toezicht op de beleidsuitvoering. Dit onderscheid is van belang in verband met de aansturing van deze 3 soorten activiteiten. Gezien de mate van hardheid van de relatie tussen input en output, de concreetheid van de producten c.q. diensten en de korte(re) doorlooptijden leent de uitvoering van beleid en het toezicht hierop zich voor een meer bedrijfsmatig besturingsmodel. Ondersteuning van een dergelijk bedrijfsmatig besturingsmodel door een baten-lastenadministratie heeft voordelen omdat hierdoor meer flexibiliteit aan het management wordt gegeven en zo de meest doelmatige mix van arbeid en kapitaal bereikt kan worden. Het bedrijfsmatige besturingsmodel (heldere opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, sturing en bekostiging op output) en een baten-lastenadministratie zijn dan ook de belangrijkste kenmerken van het agentschapmodel.

Het functioneren van het agentschapmodel is in 2002 rijksbreed geëvalueerd. Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat het model bijdraagt aan de doelmatigheid van de rijksoverheid, mits adequaat invulling gegeven wordt aan bovengenoemde kenmerken van het model. Deze zijn onder meer verwoord in de instellingsvoorwaarden voor agentschappen.

Naast het verbeteren van de kwaliteit van bestaande agentschappen is het kabinet, op grond van de goede ervaringen met het agentschapmodel, tevens voorstander van de overstap naar het agentschapmodel van die delen van de Rijksoverheid waar een bedrijfsmatig sturingsmodel in combinatie met een baten-lastenstelsel meerwaarde heeft (in casu bij beleidsuitvoering betrokken diensten, facilitaire diensten en inspectie-diensten). Op dit moment zijn er al 27 agentschappen (en 3 tijdelijke agentschappen) en hebben circa 20 diensten aangegeven agentschap te willen worden. De overgang van delen van de Rijksoverheid naar een agentschap zal de komende jaren een groot beslag op de beschikbare capaciteit leggen. Gelet op de huidige aanvragen tot agentschapvorming en indien deze goedgekeurd worden, zal naar verwachting in 2007 circa 80–85% van het personeel van de rijksoverheid in een agentschap werken.

Aandacht voor lange termijn financiële effecten van investeringen

Om de doelmatigheid van een investeringsbeslissing te vergroten is het van belang de financiële consequenties van deze beslissing ook op de lange termijn te bezien, opdat een juiste verhouding wordt gekozen tussen de initiële investering en de beheers- en onderhoudsuitgaven die daaruit voortvloeien (life cycle cost management). Vooral voor grote investeringstrajecten zoals investeringen in infrastructuur, is dit relevant.

Via het voor grote investeringstrajecten verplicht stellen van de (maatschappelijke) kosten-batenanalyse zijn al de nodige stappen gezet. Ter aanvulling hierop dient met ingang van de begroting 2005 op het moment dat het project in uitvoering genomen wordt een geactualiseerd overzicht van kosten en baten voorhanden te zijn; de begrotingen en daarbij behorende toelichtingen moeten hiermee in overeenstemming zijn. Op deze wijze wordt het inzicht in kwalitatieve veranderingen ten opzichte van de oorspronkelijke investerings-beslissingen en het effect daarvan op de beheers- en onderhoudsuitgaven vergroot teneinde een doelmatige uitvoering van de publieke dienst te waarborgen.

Voorts worden met ingang van de begroting 2005 naast de investeringen ook de beheers- en onderhoudsuitgaven expliciet in de ramingen (zoals het MIT) opgenomen. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op de achterliggende departementale project- en activa-administraties, waarbij voor de meer unieke investeringen ramingen van de beheers- en onderhoudsuitgaven op projectniveau beschikbaar dienen te zijn. Voor meervoudige investeringen liggen ramingen op een geaggregeerd niveau en gebaseerd op kengetallen in de rede. Daarnaast zal via regelmatig onderzoek naar onderhouds- en vervangingsvraagstukken de realiteitswaarde van de begrote uitgaven voor onderhoud en vervanging van het activabezit periodiek getoetst worden.

Bovenstaande maatregelen dragen er toe bij dat investeringsbeslissingen gedurende de verschillende stadia in de besluitvorming gebaseerd worden op kwalitatief betere informatie, dat tijdig kan worden voorzien in de budgettaire inpassing van beslissingen met meerjarige financiële consequenties binnen de geldende kaders en dat de financiële verplichtingen voortvloeiende uit het activabezit beter in beeld komen. Dit zal de doelmatigheid van de investeringen en de allocatie van schaarse middelen over de verschillende beleidsvelden ten goede komen.

Door deze op investeringen gerichte maatregelen worden twee oorspronkelijke doelstellingen van de invoering van een baten-lastenstelsel gerealiseerd. Een belangrijk bijkomend voordeel is dat op deze wijze voorkomen wordt dat de regelgeving voor departementen waarvoor een baten-lastenstelsel slechts een beperkte toegevoegde waarde zou hebben (de niet-investeringsdepartementen), onnodig gecompliceerd wordt.

Rijksbreed baten-lastenstelsel

De uitbreiding van het aantal agentschappen en de kwaliteitsverbetering van het agentschapmodel, het verbeteren van VBTB, het uitvoeren van evaluaties en het inzichtelijk maken van de lange termijn financiële effecten van investeringen binnen een stelsel waarbij kas de belangrijkste financiële parameter is zal naar verwachting van het kabinet resulteren in een verdere verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rijksoverheid. Voorts zal dit een positieve bijdrage leveren aan de allocatie van schaarse middelen op macroniveau. Deze verbeteringen waren destijds de belangrijkste redenen om de invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel te overwegen.

Inmiddels is vastgesteld, dat een integrale invoering van een baten-lastenstelsel gepaard gaat met beduidende administratieve en personele lasten voor departementen, terwijl de meerwaarde van een baten-lastenstelsel beperkt is. Een dergelijke nieuwe administratieve last voor departementen in combinatie met de personele en efficiency taakstellingen uit het Strategisch en het Hoofdlijnenakkoord acht het kabinet niet wenselijk.

Het kabinet wil zich de komende jaren richten op het uitbouwen van bestaande initiatieven zoals hiervoor beschreven en niet op het rijksbreed invoeren van een baten-lastenstelsel. Over een aantal jaren, nadat de door het kabinet voorgestelde verbeteringen zijn ingebed en de resultaten hiervan zichtbaar zijn, kan zo'n discussie eventueel opnieuw gevoerd worden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm