

Vergaderjaar 2002–2003

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2002

1. Inleiding

De verzelfstandigingsvorm baten-lastendienst¹ is geïntroduceerd in 1991 in het rapport «Verder bouwen aan beheer» van de heroverwegingsgroep beheersregels. Het gaat hierbij om diensten «waarbij de mogelijkheden tot een meer doelmatige bedrijfsvoering bereikt kan worden via een speciaal beheersregime, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen». De baten-lastendiensten kenmerken zich door een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie. Het idee van baten-lastendiensten werd geconcretiseerd in het rapport «Uitwerking Verder bouwen aan beheer» (1992) en geformaliseerd in de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet.

In 1998 is de verzelfstandigingsvorm baten-lastendienst voor het eerst geëvalueerd. Deze evaluatie had betrekking op 14 baten-lastendiensten. De vijf baten-lastendiensten die op 1 januari 1998 zijn gestart, zijn destijds buiten beschouwing gelaten. De belangrijkste conclusies waren dat het model een goed instrument is gebleken voor het vergroten van resultaatgericht management en er duidelijke indicaties bestaan dat de status van baten-lastendienst tot grotere doelmatigheid heeft geleid.

Een korte terugblik: de resultaten uit de eerste rijksbrede evaluatie (1991–1997)

- *Het baten-lastendienst model is een goed instrument gebleken voor het voeren van resultaatgericht management. Wel blijkt dat resultaatgericht werken niet «automatisch» gaat. Het heeft tijd nodig en vergt continu onderhoud. Verwachtingen van moeder-ministerie en baten-lastendienst moeten geëxpliciteerd worden, zowel ten aanzien van te verrichten taken, bevoegdheden als verantwoordelijkheden.*
- *Het merendeel van de diensten geeft aan dat de status van baten-lastendienst heeft geleid tot een verandering in de organisatiecultuur. Veelgenoemde effecten zijn een*

¹ Voorheen werden baten-lastendiensten agentschappen genoemd. Er is geen verschil – anders dan de naamgeving – tussen een baten-lastendienst en een agentschap.

groter kostenbewustzijn, een grotere resultaatgerichtheid, verzakelijking en «externe gerichtheid».

- *Voor het beantwoorden van de vraag of de status als baten-lastendienst tot meer doelmatigheid heeft geleid, blijkt het voor 7 van de 14 baten-lastendiensten te vroeg (gestart in 1996 of later). Bij de eerste 7 baten-lastendiensten bestaan duidelijke indicaties voor doelmatiger werken (dalende tarieven bij een gelijkblijvende of toegenomen kwaliteit).*
- *De invoering van het baten-lastenstelsel is over het algemeen goed verlopen. Een en ander vergde soms wel meer tijd dan voorzien. In het eerste jaar als baten-lastendienst kwamen als gevolg van de overgang soms problemen in het financieel beheer voor. De aanwezigheid van deskundig personeel bleek daarvoor van groot belang te zijn. Verschillende diensten geven aan met name het belang van interne cultuurverandering en externe sturing onderschat te hebben.*
- *De ontwikkeling van prestatiegegevens blijkt een continu proces te zijn. Geen enkele dienst hanteert nog dezelfde prestatiegegevens als op het moment dat zij als baten-lastendienst van start gingen. Dit hangt in belangrijke mate samen met het steeds beter (kunnen) beschrijven van productieprocessen, het definiëren van prestaties en het ontwikkelen van kostprijsmodellen. Waar alle baten-lastendiensten kwantitatieve prestatiegegevens hanteren, worden maar bij 9 diensten prestatiegegevens gebruikt die betrekking hebben op de kwaliteit. Bij 7 hiervan worden tussen de baten-lastendienst en «eigenaar» en/of afnemer in de praktijk ook daadwerkelijk afspraken gemaakt over kwaliteit.*
- *Het idee dat een goedkeurende accountantsverklaring vooraf een garantie biedt voor adequaat beheer na de overgang, blijkt geen opgeld te doen. Het is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Een doordacht plan van aanpak en een voortvarende, gecoördineerde uitvoering daarvan blijken zeker zo belangrijk.*

De methodologie van de evaluatie heeft in de Tweede Kamer overigens de nodige kritiek ontvangen. Gepleit werd voor een meer onafhankelijk onderzoek. De minister van Financiën heeft in dat kader toegezegd dat bij een volgende rijksbrede evaluatie externen zullen worden betrokken.

Deze tweede rijksbrede evaluatie, uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau, heeft in het voorjaar van 2002 plaatsgevonden. Daarvoor waren meerdere redenen. Het aantal baten-lastendiensten is sinds de vorige evaluatie gestegen tot inmiddels 24. Daarnaast zijn circa 20 diensten bezig met de voorbereidingen om een baten-lastendienst te kunnen worden. Als laatste is van belang dat in de Miljoenennota 2002 de contouren geschetst zijn van de integrale invoering van een eigentijds begrotingsstelsel (EBS) op basis van kosten. De contouren van dit nieuwe begrotingsstelsel wijken op een aantal punten af van het baten-lastenstelsel zoals dat op dit moment bij baten-lastendiensten wordt gehanteerd.

In de tweede rijksbrede evaluatie is het baten-lastendienstmodel als zodanig geëvalueerd en is het model geplaatst in een toekomstperspectief. Daarbij is de in de desbetreffende regelingen toegezegde evaluatie van de regeling «leen- en depositofaciliteit baten-lastendiensten» en de regeling «vermogensvoorschriften baten-lastendiensten» in één keer meegenomen. De resultaten van de tweede rijksbrede evaluatie zijn neergelegd in het rapport «De evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Een bijdrage aan doelmatiger werken!». Dit rapport is als bijlage bij dit kabinetsstandpunt gevoegd.

Paragraaf 2 bevat een korte samenvatting van de bevindingen van de onderzoekers, het kabinetsstandpunt hierover en de vervolgvactiteiten die uit deze evaluatie voortvloeien. In de paragrafen 3 tot en met 5 is dit verder uitgeschreven en toegelicht. Daarbij wordt in paragraaf 3 nader ingegaan op de taakopdracht van de evaluatie. Aangegeven wordt wat de doelstelling en onderzoeksplan is. Paragraaf 4 geeft vervolgens inzicht

in de bevindingen van de onderzoekers. In de laatste paragraaf wordt het kabinetsstandpunt verwoord. Daarbij wordt ook nader ingegaan op het vervolgtraject.

2. Samenvatting

De evaluatie van het baten-lastendienstmodel

- De onderzoekers concluderen dat het baten-lastendienstmodel bijdraagt aan een doelmatige bedrijfsvoering omdat de kritische succesfactoren die doelmatige bedrijfsvoering bevorderen, deel uitmaken van het model en de instellingsvoorwaarden.
- Op basis van de bevindingen van de onderzoekers vindt het kabinet het van belang om naast enkele redactionele wijzigingen drie aanscherpingen in de instellingsvoorwaarden aan te brengen. Aangezien sturen en bekostigen (c.q. financieren) op output een belangrijke pijler is van het resultaatgerichte besturingsmodel wordt de voorwaarde van sturen en bekostigen op output expliciet opgenomen in de instellingsvoorwaarden. Daarnaast wordt een nulmeting aan het einde van de proefperiode verplicht om in de toekomst beter te kunnen beoordelen of de baten-lastendienst doelmatiger is gaan werken. De verplichte periode van proefdraaien wordt verlengd van een half jaar tot een heel jaar.
- Uit de evaluatie komt naar voren dat een aantal bestaande baten-lastendiensten niet in voldoende mate is toegerust om te kunnen werken met een resultaatgericht besturingsmodel. Deze diensten voldoen in meer of mindere mate niet aan de momenteel geldende instellingsvoorwaarden. Het kabinet vindt het belangrijk om een verdere kwaliteitsimpuls te geven aan de bestaande baten-lastendiensten in relatie tot haar omgeving. Deze diensten moeten uiterlijk 31 december 2004 voldoen aan de aangepaste instellingsvoorwaarden op risico van verlies van de status van baten-lastendienst.
- Om de informatiewaarde van de begroting en verantwoording te vergroten is het kabinet voornemens om mede op basis van de ontwerpbegrotingen 2003 te bezien op welke wijze de rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften aangepast en waar mogelijk vereenvoudigd moeten worden op het punt van de presentatie van (de doelmatigheidsontwikkeling van) baten-lastendiensten.

Het toekomstperspectief van het baten-lastendienstmodel

- De onderzoekers zijn van mening dat het vervangen van het baten-lastenstelsel van het baten-lastendienstmodel door de contouren van EBS vanwege het ontbreken van een aantal kritische succesfactoren niet bijdraagt aan een doelmatigere bedrijfsvoering bij de bestaande baten-lastendiensten. Zij doelen daarbij specifiek op de mogelijkheid tot vermogensvorming in relatie tot het tonen van resultaat en de mogelijkheid tot het treffen van voorzieningen in relatie tot de omgevings- en risicoanalyse. Het kabinet onderschrijft deze conclusie en is van mening dat ook in de toekomst een differentiatie in beheersregels voor de baten-lastendiensten mogelijk moet blijven voorzover dat bijdraagt aan een doelmatigere bedrijfsvoering van de baten-lastendienst. Bij de verdere uitwerking van het baten-lastenstelsel voor de gehele rijksoverheid (eigentijds begrotingsstelsel) zullen de ervaringen die zijn opgedaan bij de agentschappen worden betrokken.

De evaluatie van de regeling leen- en depositofaciliteit en de regeling vermogensvoorschriften

- De onderzoekers geven aan dat de meeste diensten de regeling leen- en depositofaciliteit als nuttig ervaren. De onderzoekers adviseren om de regeling te vereenvoudigen. Het kabinet is voornemens om in het

najaar van 2002 de administratieve procedure rond de afhandeling van deposito- en leenaanvragen te vereenvoudigen.

- De onderzoekers adviseren de regeling vermogensvoorschriften bij te stellen in de zin dat er een duidelijke relatie is tussen de risico's van de dienst en de vermogensnorm. Deze aanbeveling spreekt het kabinet aan maar behoeft nog verdere uitwerking. Het kabinet is voornemens om in het voorjaar van 2003 nader onderzoek te verrichten om te bepalen op welke wijze een meer specifieke normering kan worden toegepast.

3. Taakopdracht van de tweede rijksbrede evaluatie

Bij de tweede rijksbrede evaluatie is er voor gekozen om het baten-lastendienstmodel als zodanig te evalueren en te plaatsen in een toekomstperspectief. De doelstelling van de evaluatie luidt: *«Inzicht te geven of het instrument «baten-lastendienstmodel» voldoet aan het doel waarvoor het geïntroduceerd is, te weten: het bevorderen van doelmatigheid. Tevens moet inzicht worden gegeven in de relatie tussen het baten-lastendienstmodel en de in ontwerp zijnde vormgeving van het baten-lastenstelsel voor het gehele Rijk».*

Met baten-lastendiensten werd beoogd een instrument in het leven te roepen waarmee, volgens het concept van resultaatgericht management in combinatie met een baten-lastenadministratie, doelmatiger zou kunnen worden gewerkt. Idealiter zou in de tweede rijksbrede evaluatie gekeken moeten worden of deze doelstelling in de praktijk daadwerkelijk is gerealiseerd (een empirische toets). Dit is op dit moment nog niet volledig mogelijk. Als gevolg hiervan is het instrument als zodanig geëvalueerd. De redenen waarom hiervoor gekozen is, worden in het vervolg van deze paragraaf uiteengezet.

Allereerst is van belang dat mede naar aanleiding van de eerste rijksbrede evaluatie en de ervaringen bij de bestaande baten-lastendiensten de verschillende (instellings)voorwaarden die gelden voor baten-lastendiensten nader geoperationaliseerd en aangescherpt zijn. De beleidsontwikkeling en kaderstelling rond de instelling van baten-lastendiensten is in 2001 afgerond. Ten tijde van de tweede rijksbrede evaluatie zijn pas twee baten-lastendiensten nieuwe stijl van start gegaan¹. Het is dus nog niet mogelijk om de huidige instellingsvoorwaarden empirisch te toetsen.

In de tweede plaats zijn er bij de bestaande baten-lastendiensten nauwelijks nulmetingen verricht waardoor het niet mogelijk is om de doelmatigheid voor en na de start als baten-lastendienst met elkaar te vergelijken. Wel is het mogelijk om na te gaan hoe de doelmatigheid zich vanaf de start in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Overigens hebben de baten-lastendiensten nieuwe stijl door de verplichting om proef te draaien bij de start feitelijk een nulmeting verricht.

Als laatste geldt dat de evaluatie van het functioneren van een individuele baten-lastendienst de verantwoordelijkheid is van de baten-lastendienst zelf en het desbetreffende moederministerie. Het kan niet de bedoeling zijn om de evaluaties van de individuele baten-lastendiensten over te doen. Basis voor de tweede rijksbrede evaluatie zijn daarom de beschikbare evaluaties, jaarrekeningen, jaarverslagen en managementrapportages. In dat kader is van belang dat pas in 2001 een algemeen evaluatiekader beschikbaar is gekomen, geënt op de nader geoperationaliseerde en aangescherpte instellingsvoorwaarden. Daarnaast zijn vorig jaar de rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften aangepast in de zin dat in de begroting en verantwoording expliciet inzicht moet worden gegeven in de doelmatigheidsontwikkeling van baten-lastendiensten (inzicht in

¹ Dit betreft de Economische Voorlichtingsdienst (startdatum 1 januari 2001) en het Bureau voor de Industriële Eigendom (startdatum 1 januari 2002), beide van het ministerie van Economische Zaken.

kostprijs- en kwaliteitsontwikkeling van de producten en diensten en de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie). De resultaten van deze aanpassing zijn voor het eerst zichtbaar in de ontwerpbegroting voor het jaar 2003.

4. De bevindingen van de onderzoekers

In het bijgevoegde rapport «De evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Een bijdrage aan doelmatiger werken!»¹ hebben de onderzoekers hun bevindingen naar aanleiding van de tweede rijksbrede evaluatie opgenomen. Deze paragraaf bevat een samenvatting hiervan. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat in deze paragraaf de mening van de onderzoekers is verwoord. Het kabinetsstandpunt is in de volgende paragraaf opgenomen.

Het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van beschikbare evaluaties, jaarrekeningen, jaarverslagen en managementrapportages van alle 24 baten-lastendiensten. Tevens zijn interviews afgenomen met 14 baten-lastendiensten en 6 ministeries vanuit hun hoedanigheid als opdrachtgever en/of eigenaar. Voor meer inzicht in de methode van onderzoek wordt verwezen naar het bijgevoegde rapport.

De ontwikkeling van de doelmatigheid

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de doelmatigheid hebben de onderzoekers gekeken naar de ontwikkeling van de kosten in relatie tot de ontwikkeling van de kwaliteit. Overigens zijn 2 baten-lastendiensten (Bureau voor de Industriële Eigendom (2002) en de Economische Voorlichtingsdienst (2001), beide ministerie van Economische Zaken) bij dit deel van het onderzoek buiten beschouwing gelaten. Dit heeft te maken met hun prille bestaan. Hierdoor kunnen van deze twee baten-lastendiensten geen trends en ontwikkelingen worden vastgesteld.

Wat betreft de ontwikkeling van de kosten hebben de onderzoekers een directe meting uitgevoerd door te kijken naar de ontwikkeling van de kostprijzen in de tijd. Voor de vergelijkbaarheid in de tijd is de ontwikkeling van de kostprijzen gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Bij 5 diensten was geen kostprijsontwikkeling vast te stellen.

De onderzoekers hebben gekozen voor een indirecte meting van de kwaliteit. Dit omdat de baten-lastendiensten te verschillend van omvang en aard van het primaire proces zijn om een directe kwaliteitsmeting uit te voeren. De ontwikkeling van de kwaliteit is afgemeten aan:

- de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren: Worden er prognoses gemaakt (streefwaarden), wordt de realisatie bijgehouden (en streefwaarden bereikt) en wordt dit in een meerjarig perspectief bezien? Is er sprake van het voldoen aan wettelijke termijnen (bijvoorbeeld indien van toepassing: het afdoen van bezwaarschriften) en laat die een ontwikkeling zien?
- de ontwikkelingen in de organisatie zoals gerichte opleidingsplannen (bijvoorbeeld klantgerichtheid, integraal management), het introduceren van kwaliteitsmodellen, het introduceren van klanttevredenheidsonderzoeken, sturing op ziekteverzuimcijfers, maar ook reorganisaties waarbij bijvoorbeeld het aantal directies wordt teruggebracht om de overhead te verminderen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De onderzoekers concluderen dat bij 7 van de 22 diensten de doelmatigheid is toegenomen. Bij deze diensten zijn de kostprijzen gedaald en is de kwaliteit toegenomen.

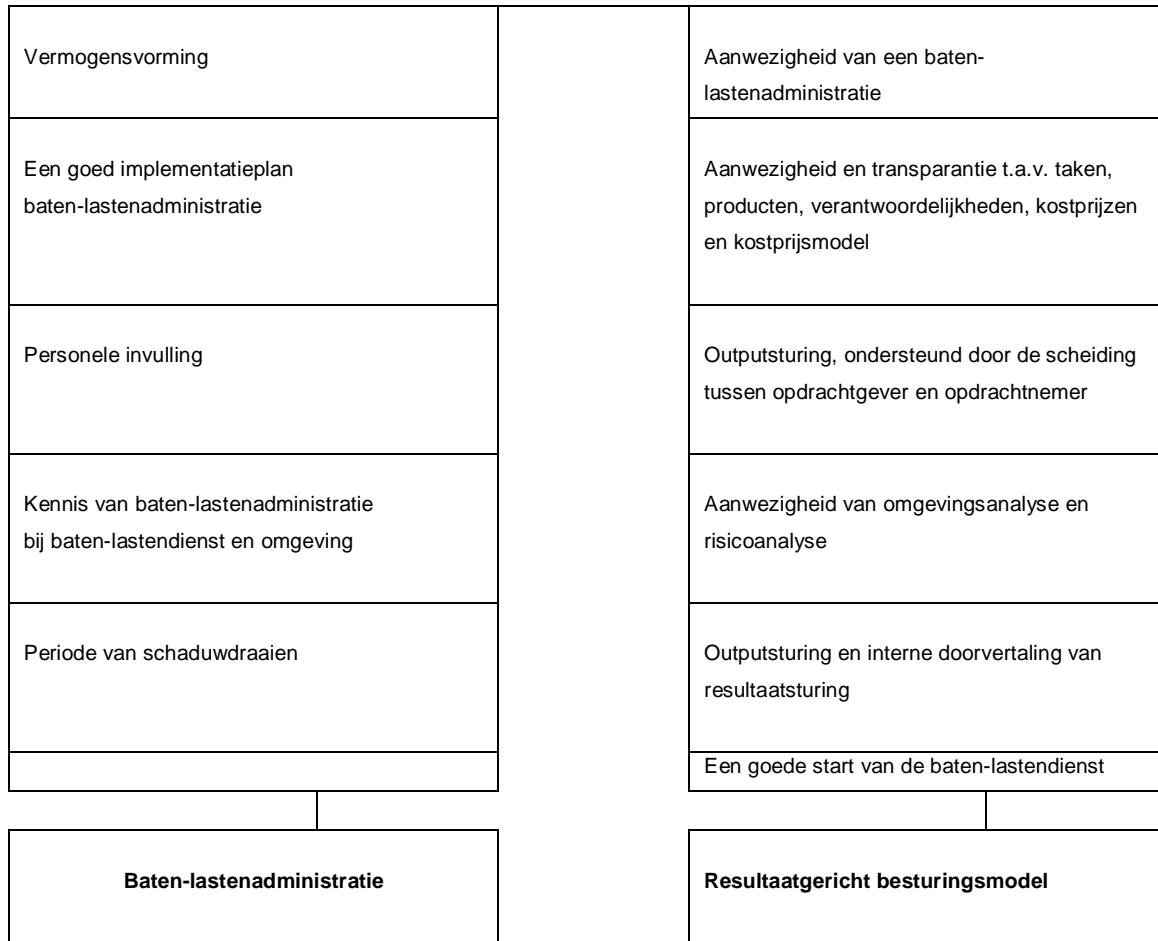
Bij 1 dienst zijn er zowel indicaties die wijzen op een toegenomen doelmatigheid als indicaties die wijzen op een stabiele kwaliteitsontwikkeling. Bij 9 diensten konden de onderzoekers de doelmatigheid niet aantoonbaar vaststellen, maar zijn er wel indicaties van doelmatigheid. De diensten zijn door de baten-lastendienstvorming gestimuleerd tot het nemen van maatregelen ter bevordering van de doelmatigheid. Deze maatregelen lijken ook vruchten af te werpen, maar daarvoor hebben de onderzoekers geen hard bewijsmateriaal gevonden in termen van dalende kostprijzen. De ontwikkeling van de kwaliteit (in prestaties en organisatie) is niet «inwisselbaar» met een stijgende kostprijs.

Bij 5 diensten zijn er geen uitspraken te doen over een toegenomen doelmatigheid, omdat er geen kostprijsontwikkeling is vast te stellen. Dit betreft diensten die nog volop bezig zijn met het (her)ontwikkelen van kostprijzen. Bij 4 van de 5 diensten zijn impulsen in de kwaliteit waar te nemen (kwaliteitsontwikkeling en organisatieveranderingen), bij 1 is geen ontwikkeling van de kwaliteit vast te stellen.

Kritische succesfactoren voor de ontwikkeling van de doelmatigheid

In het onderzoek komt naar voren dat het resultaatgerichte besturingsmodel en het baten-lastenstelsel instrumenten bevatten die een baten-lastendienst in staat stellen om doelmatigheid te realiseren. De verschillende instrumenten (ook wel kritische succesfactoren genoemd) zijn te zien als bouwstenen ten behoeve van een doelmatige bedrijfsvoering die op de juiste wijze en in samenhang moeten worden gebruikt. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:

Doelmatige Bedrijfsvoering



Bij de 7 baten-lastendiensten die aantoonbaar doelmatiger zijn gaan werken zijn de genoemde kritische succesfactoren terug te vinden. De 9 baten-lastendiensten waarbij sprake is van indicaties van toegenomen doelmatigheid missen één of meerdere kritische succesfactoren. De onderzoekers geven daarbij aan dat in de praktijk zal moeten blijken of deze diensten doelmatiger worden door de kritische succesfactoren alsnog een plaats te geven.

Het doorvoeren van de kritische succesfactoren bij alle baten-lastendiensten is volgens de onderzoekers geen garantie voor dalende kostprijzen. Aangegeven wordt dat stijgende kostprijzen afhankelijk van de omstandigheden wel degelijk doelmatig kunnen zijn: doelmatigheid bestaat uit meer dan alleen de kostprijsontwikkeling. Kwaliteitsontwikkeling is het andere belangrijke onderdeel. De hypothese van de onderzoekers is dat het invullen en borgen van de kritische succesfactoren leidt tot de meest optimale vorm van doelmatigheid.

In hoeverre komen de kritische succesfactoren tot uitdrukking in de instellingsvoorwaarden?

De onderzoekers constateren dat er sprake is van een grote overlap tussen de kritische succesfactoren en de huidige instellingsvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om baten-lastendienst te kunnen worden. Op een

aantal punten zouden de instellingsvoorwaarden nog aanvulling behoeven:

- Het kostprijsmodel dient eenvoudig, transparant en overdraagbaar te zijn;
- De producten en kostprijzen worden zowel bij het begroten, bij het verantwoorden als bij het afrekenen toegepast;
- Baten-lastendiensten moeten een omgevingsanalyse maken. Het is raadzaam om bij aanvang de rollen van de verschillende actoren in beeld te brengen. Naast zicht op de afnemers, is het ook van belang om de rollen van opdrachtgever en/of eigenaar in beeld te hebben en als omgeving te benoemen;
- Het intern doorvertalen van de resultaatsturing in de bedrijfsvoering;
- De aanwezigheid van directie en management die oog voor cijfers hebben en getraind zijn in het sturen op basis van management-informatie;
- De aanwezigheid van financieel geschoold personeel dat de brug kan slaan tussen de hoofdlijnen van beleid en de financiën.

In hoeverre is het resultaatgerichte besturingsmodel zichtbaar in begroting en verantwoording?

Een belangrijk deel van het onderzoek is gebaseerd op de beschikbare jaarverslagen en rapportages. Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, is hier in belangrijke mate op gebaseerd. Dat wil zeggen dat bij 8 baten-lastendiensten helder is geworden hoe de doelmatigheid zich heeft ontwikkeld, bij 9 baten-lastendiensten indicaties van doelmatigheid zijn aangetroffen en bij 5 baten-lastendiensten geen kostprijsontwikkeling kon worden vastgesteld. De onderzoekers geven in overweging om voor alle baten-lastendiensten in de rapportering meer expliciet aandacht te vragen voor de doelmatigheidsontwikkeling (kostprijs- en kwaliteitsontwikkeling van de producten en diensten en de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie). De bij te houden elementen van doelmatigheid kunnen volgens de onderzoekers uiteraard verschillen, juist door de diversiteit aan baten-lastendiensten.

Evaluatie van de leen- en depositofaciliteit baten-lastendiensten

Op grond van de regeling «leen- en depositofaciliteit baten-lastendiensten» kunnen baten-lastendiensten onder bepaalde voorwaarden geld lenen voor investeringen in vaste activa of geld dat naar verwachting niet op korte termijn benodigd is voor een bepaalde periode tegen een hogere marktanaloge rente uitzetten bij het ministerie van Financiën.

Per 31-12-2001 hebben 22 van de 24 baten-lastendiensten geld geleend bij het ministerie van Financiën. De onderzoekers geven aan dat de meeste diensten de leenfaciliteit als nuttig ervaren. Men heeft wel klachten over de hoeveelheid formulieren die men moet invullen om een beroep te kunnen doen op de faciliteit. Met als uitgangspunt dat outputsturing minder bemoeienis betekent met de bedrijfsvoering van een dienst, maar des te meer met de kosten en kwaliteit van de output adviseren de onderzoekers de regeling te vereenvoudigen. Daarnaast vindt een aantal diensten het niet handig dat al in januari van jaar t de lening voor jaar t+1 moet worden aangevraagd. Deze klacht vinden de onderzoekers niet gegrond. Deze informatie is voor het ministerie van Financiën relevant met het oog op het budgettaire besluitvormingsmoment en het moet volgens de onderzoekers voor de diensten met enige planning mogelijk zijn.

De depositofaciliteit wordt aanzienlijk minder vaak gebruikt waardoor er volgens de onderzoekers nog geen oordeel te vellen is over het functioneren ervan. Per 31-12-2001 hebben 3 baten-lastendiensten een beroep gedaan op de depositofaciliteit. Een aantal diensten heeft aangegeven na

te denken over de treasuryfunctie of is bezig met de invulling ervan zodat verwacht wordt dat de depositofaciliteit op termijn een groter belang krijgt.

Evaluatie van de normering van het eigen vermogen

Het eigen vermogen (behoudens eventueel verplicht aan te houden reserves) van baten-lastendiensten is gemaximeerd op 5% van de gemiddelde jaaromzet over de drie meest recente jaren van de baten-lastendienst. Volgens de onderzoekers geven veel baten-lastendiensten aan dat deze normering hen niet stimuleert tot doelmatig werken. Vooral goed draaiende baten-lastendiensten hebben steeds meer moeite het personeel te vertellen dat hun winst terugvloeit naar het departement. Ook wordt de grens van 5% als arbitrair beschouwd, omdat deze geen relatie heeft met de financiële risico's van de dienst. De onderzoekers adviseren de regeling bij te stellen in de zin dat er een duidelijke relatie is tussen de risico's van de dienst en de vermogensnorm. Daarnaast is volgens de onderzoekers een vorm van prestatiebeloning op zijn plaats: het belonen van een dienst bij goede resultaten. Belangrijk is dan volgens de onderzoekers wel dat de dienst dan ook de verantwoordelijkheid neemt om zelf negatieve resultaten op te vangen. Het kan niet de bedoeling zijn dat het ministerie de tekorten automatisch aanvult. Een en ander betekent volgens de onderzoekers dat de dienst duidelijke afspraken moet maken met zijn departement wie welke risico's voor zijn rekening neemt.

De relatie tussen het baten-lastendienstmodel en de integrale invoering van EBS

De integrale invoering van EBS is gericht op het bereiken van meer doelmatigheid bij de rijksoverheid.¹ Volgens de onderzoekers is voor de baten-lastendiensten een positief effect hiervan dat een aantal baten-lastendiensten in een omgeving zal gaan functioneren waarin meer begrip ten aanzien van kosten zal ontstaan. Dit is onderdeel van de eerder genoemde kritische succesfactoren.

Het EBS is een financieel stelsel. Het resultaatgerichte besturingsmodel maakt geen onderdeel uit van EBS. De onderzoekers hebben de contouren van EBS daarom vergeleken met het baten-lastenstelsel zoals dit nu deel uitmaakt van het baten-lastendienstmodel. Als beide stelsels naast elkaar worden gezet, is sprake van een aantal verschillen. Deze zijn vervolgens gezien in relatie tot de eerder onderkende kritische succesfactoren voor het realiseren van een doelmatige bedrijfsvoering bij de baten-lastendiensten. De onderzoekers zijn van mening dat het vervangen van het baten-lastenstelsel van het baten-lastendienstmodel door de contouren van EBS vanwege het ontbreken van een aantal kritische succesfactoren niet bijdraagt aan een doelmatigere bedrijfsvoering bij de bestaande baten-lastendiensten. Zij doelen daarbij specifiek op de mogelijkheid tot vermogensvorming in relatie tot het tonen van resultaat en de mogelijkheid tot het treffen van voorzieningen in relatie tot de omgevings- en risicoanalyse. De onderzoekers achten het raadzaam om ten behoeve van baten-lastendiensten tot een oplossing te komen: EBS uitbreiden met deze elementen of door het implementeren van EBS met specifieke aanvullende beheersregels voor de baten-lastendiensten.

5. Het kabinetsstandpunt over het baten-lastendienstmodel

Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies van de tweede rijksbrede evaluatie van het baten-lastendienstmodel. De resultaten zijn een bevestiging van het huidige beleid inzake baten-lastendiensten en bieden handreikingen om te komen tot verdere kwaliteitsverbeteringen.

¹ Als ankerpunt voor de beschrijving van EBS is het rapport «eigentijds begroten» van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel gebruikt.

Aanpassing van de instellingsvoorwaarden

De huidige 12 instellingsvoorwaarden zijn erop gericht om vast te kunnen stellen of de kandidaat baten-lastendienst in voldoende mate is toegerust om te kunnen werken met een resultaatgericht besturingsmodel en een baten-lastenadministratie. De resultaten van de tweede rijksbrede evaluatie onderschrijven deze instellingsvoorwaarden. De door de onderzoekers voorgestelde aanscherpingen zijn over het algemeen aspecten die weliswaar niet in de instellingsvoorwaarde zelf tot uitdrukking waren gebracht, maar wel als zodanig zijn opgenomen in de toelichting bij de desbetreffende instellingsvoorwaarde dan wel in de beschikbare handreikingen om het veranderingsproces te faciliteren.¹ Echter, het kabinet is van mening dat de instellingsvoorwaarden zelf dusdanig verwoord moeten zijn dat de essentie van de voorwaarde helder is. Gelet hierop wordt een aantal instellingsvoorwaarden aangepast in de zin dat enkele kwalitatieve aanduidingen worden toegevoegd (zie bijlage 1 voor een overzicht van de aangepaste instellingsvoorwaarden).

Sturen en bekostigen (c.q. financieren) op output is een belangrijke pijler van het resultaatgerichte besturingsmodel. Immers, resultaatgericht sturen houdt in dat de dienst in kwestie ten aanzien van de uitvoering van haar taken gestuurd en bekostigd wordt op basis van prestaties. Dit wil zeggen dat met de dienst vooraf afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid en de kwaliteit van de te leveren producten en diensten en de daaraan verbonden prijs en dat hierover achteraf verantwoording wordt afgelegd. In de huidige instellingsvoorwaarden wordt de voorwaarde van sturen en bekostigen op output alleen impliciet tot uitdrukking gebracht: door een aantal instellingsvoorwaarden met elkaar te combineren kan het eruit gelezen worden. Gelet op het eerder genoemde uitgangspunt dat de instellingsvoorwaarden dusdanig verwoord moeten zijn dat de essentie van de instellingsvoorwaarden helder is, vindt het kabinet het van belang dat de voorwaarde van sturen en bekostigen op output expliciet opgenomen is in de instellingsvoorwaarden. De formulering van instellingsvoorwaarde 6 over een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus is in die zin aangepast. Overigens wordt onderkend dat het voor sommige taken niet goed mogelijk is om producten en diensten te definiëren die aan alle criteria voldoen om een goed aangrijpingspunt te kunnen zijn voor sturing. In dat geval is het aan de kandidaat baten-lastendienst om aan te tonen, waarom het voor die taken niet mogelijk is om op producten en diensten te sturen en te bekostigen. Tevens moet worden aangegeven op welke wijze dan wel gestuurd en bekostigd gaat worden en welke doelmatigheidsprikkels aanwezig zijn. Een goede terugvalpositie is dan projectbekostiging. In een enkel geval is alleen het beschikbaar stellen van uren mogelijk. Dit kan vanzelfsprekend niet een substantieel deel van de productenportefeuille betreffen.

Het kabinet onderschrijft het belang van het ondersteunen van sturen op output door een strikte scheiding van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Zonder scheiding van beleid (opdrachtgeverschap) en uitvoering (opdrachtnemerschap) ontbreken zakelijke sturingsrelaties en de daarmee gepaard gaande doelmatigheidsprikkels. Hetzelfde geldt voor de scheiding tussen de rollen van eigenaar (beheersmatige kaderstelling) en opdrachtgever (beleidsinhoudelijke aansturing). Tevens is van belang de consequenties in het oog te houden die dit heeft voor het besturingsmodel bij ministeries. De rolanalyse maakt onderdeel uit van de omgevingsanalyse (instellingsvoorwaarde 1) en moet bijdragen aan een eenduidig besturingsmodel. Voor ogen moet worden gehouden dat de optimale wijze van sturing en bekostiging niet voor alle baten-lastendiensten hetzelfde kan zijn. Een belangrijke factor is de aard van de primaire processen, bijvoorbeeld de verstrekking van subsidies, de inning van heffingen, de uitvoering van inspecties, het opbouwen en benutten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van registraties, het zijn van kenniscentrum. Het kabinet is voornemens om in 2003 nader onderzoek te verrichten op dit punt.

Door de ministeries zijn in de loop van de tijd verschillende instrumenten ingezet om de doelmatigheidsontwikkeling bij baten-lastendiensten te beoordelen. Gedacht kan worden aan benchmarkonderzoeken en audits. De werking en effectiviteit van deze instrumenten wordt in 2003 nader onderzocht. Daarbij wordt tevens gebruik gemaakt van internationale ervaringen.

Het kabinet onderschrijft eveneens het belang van de aanwezigheid van directie en management die oog voor cijfers hebben en getraind zijn in het sturen op basis van managementinformatie. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van financieel geschoold personeel dat de brug kan slaan tussen de hoofdlijnen van beleid en de financiën. Het gaat hierbij om één van de risico's voor het welslagen van het veranderingsproces. In dit kader is van belang dat naar aanleiding van de evaluatie van de verzelfstandiging van de Rijksgebouwendienst tot baten-lastendienst de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen is ingesteld. De toetsingscommissie heeft als taak het toetsen van het voornemen tot verzelfstandiging aan de relevante wet- en regelgeving en de bestaande beleidskaders. Bij aanvang van het verzelfstandigingstraject vindt een startgesprek plaats waarin onder meer over de risico's voor het veranderingsproces wordt gesproken. De kwaliteit en kwantiteit van het management en de financiële functie maakt daar expliciet onderdeel van uit. Ter ondersteuning van de kandidaat baten-lastendiensten is een handreiking risicoanalyse van het veranderingsproces en een handreiking analyse van de ontwikkeling van de financiële functie beschikbaar.

De tweede rijksbrede evaluatie laat zien dat het bij nog steeds veel baten-lastendiensten niet mogelijk is om te beoordelen of de baten-lastendienst doelmatiger is gaan werken. Eén van de redenen is dat er geen nulmeting heeft plaatsgevonden. Weliswaar is proefdraaien verplicht waardoor voorafgaand aan de start informatie verkregen kan worden over productdefinities, kostprijzen en kwaliteitsindicatoren maar de proefperiode is juist bedoeld om ervaring op te doen met de juistheid en praktische toepasbaarheid ervan waardoor nog wijzigingen kunnen plaatsvinden. Een echte nulmeting waarmee het effect van de omvorming tot baten-lastendienst tot uitdrukking gebracht kan worden, is niet mogelijk. Over het algemeen geldt immers dat diensten meerdere jaren bezig zijn met het nadenken over, het vormgeven en implementeren van het resultaatgericht besturingsmodel. Deze expliciete aandacht kan al doelmatigheidsverbeteringen met zich meebrengen. Een nulmeting die gebruikt kan worden om inzicht te krijgen in de doelmatigheidsontwikkeling voor en na de start als baten-lastendienst kan echter feitelijk pas plaatsvinden als de producten en prestatiegegevens die inzicht geven in de doelmatigheidsontwikkeling gedefinieerd zijn.

Hoewel een echte nulmeting dus niet mogelijk is, vindt het kabinet het wel belangrijk om in de toekomst een goede basis te hebben voor het kunnen volgen van de doelmatigheidsontwikkeling. De formulering van instellingsvoorwaarde 5 wordt aangepast in de zin dat er na afloop van het proefdraaien een nulmeting moet plaatsvinden. Deze bestaat er uit dat op product(cluster)niveau inzicht wordt gegeven in de kostprijs en de waarde van de kwaliteitsindicator(en), zodat deze de basis vormt voor het in de tijd volgen van de doelmatigheidsontwikkeling. Om een voldoende goede nulmeting te hebben, is de verplichte periode van een half jaar proefdraaien tot een heel jaar verlengd.

De ontwerpbegroting voor het eerste bestaansjaar komt te vroeg om deze nulmeting in op te nemen. Om die reden worden de Staten-Generaal in de eerste suppletore begroting van het eerste bestaansjaar, waarin tevens de

definitieve openingsbalans wordt opgenomen, geïnformeerd over de nulmeting. Dit vormt dan ook het uitgangspunt voor volgende evaluaties. Voor de vergelijkbaarheid in de tijd is het van belang dat latere wijzigingen in productdefinities en/of prestatie-indicatoren worden toegelicht in de begroting.

Ministeriële regeling instellingsprocedure

De afgelopen jaren is het beleid rond de instelling van baten-lastendiensten in ontwikkeling geweest. Niet alleen de instellingsvoorwaarden zijn nader geoperationaliseerd en aangescherpt, ook de instellingsprocedure in het algemeen is veranderd. Hiervoor werd al gerefereerd aan de instelling van de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen. Door de toetsende en begeleidende rol bij verzelfstandigingen te scheiden, is beoogd heldere bevoegdheden en verantwoordelijkheden te creëren. Een andere verandering is dat een aanvraag van de status van baten-lastendienst pas doorgeleid wordt naar de Tweede Kamer indien bij een kandidaat baten-lastendienst of bij de bestaande baten-lastendiensten van hetzelfde ministerie geen sprake is van een tekortkoming in het financieel beheer dan wel de financiële verantwoording. Op deze wijze worden ministeries gestimuleerd om maatregelen te nemen om de kwaliteit van het financieel beheer structureel op een hoger niveau dan wel op een kwalitatief voldoende niveau te houden.

De resultaten van de tweede rijksbrede evaluatie bevestigen dat met de in bijlage 1 opgenomen aanpassingen de beleidsontwikkeling en kaderstelling rond de instelling van baten-lastendiensten is afgerond. Het kabinet is daarom voornemens om in het najaar van 2002 de instellingsprocedure te formaliseren in een ministeriële regeling. Daarmee geeft het kabinet invulling aan de bij de behandeling van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet hieromtrent gedane toezeggingen.¹

Naar aanleiding van de eerste rijksbrede evaluatie uit 1998 is de benaming agentschap in de Comptabiliteitswet vervangen door de benaming baten-lastendienst. Aan ministeries werd het toegestaan om de benaming agentschap te blijven gebruiken. Tussen beiden is – anders dan de naamgeving – geen verschil. In de praktijk blijkt de dubbele naamgeving tot verwarring te leiden. De in de eerste rijksbrede evaluatie genoemde gevoeligheden bij sommige ministeries voor de benaming agentschap, blijken zich in de praktijk nauwelijks voor te doen. Het kabinet is van mening dat de transparantie gebaat is met het teruggaan naar uitsluitend de benaming agentschap. De Comptabiliteitswet zal hiervoor worden aangepast.

Doorlichting bestaande baten-lastendiensten

De ervaring leert dat een aantal bestaande baten-lastendiensten niet in voldoende mate is toegerust om te kunnen werken met een resultaatgericht besturingsmodel. Dit wordt bevestigd door de resultaten van de tweede rijksbrede evaluatie. Immers, slechts bij 8 baten-lastendiensten kon een positieve doelmatigheidsontwikkeling worden aangetoond. De redenen hiervoor lopen uiteen: de geïdentificeerde producten en diensten vormen geen goed aangrijpingspunt voor sturing, er is geen kostprijsmodel, er is geen set prestatiegegevens beschikbaar die inzicht geeft in de ontwikkeling van de doelmatigheid in de tijd, er is geen sprake van sturing en bekostiging op output in de relatie tot het moederdepartement, er is geen risicobeleid geformuleerd etc. Bij de meeste baten-lastendiensten zijn ontwikkelingen gaande om het resultaatgericht besturingsmodel verder vorm te geven. Zo zijn de vijf baten-lastendiensten waarvan de doelmatigheidsontwikkeling niet kon worden vastgesteld omdat er geen kostprijzen beschikbaar waren allemaal bezig met het (her)ontwikkelen van kostprijzen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 974, nr. 6 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 153, nrs. 1–2.

Het kabinet vindt het belangrijk dat een verdere kwaliteitsimpuls wordt gegeven aan de bestaande baten-lastendiensten in relatie tot haar omgeving. Uitgangspunt daarbij is dat de bestaande baten-lastendiensten uiterlijk 31 december 2004 moeten voldoen aan de aangepaste instellingsvoorwaarden 1 tot en met 7 zoals weergegeven in bijlage 1 (de instellingsvoorwaarden 8 tot en met 12 en de nulmeting zijn uitsluitend relevant bij de start als baten-lastendienst). Hierbij wordt aangetekend dat de optimale wijze van sturing en bekostiging niet voor alle baten-lastendiensten hetzelfde is. Of op 31 december 2004 (of indien een ministerie dat wenst op een eerder moment) aan de instellingsvoorwaarden wordt voldaan, wordt getoetst door de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen. Indien een baten-lastendienst dan niet voldoet aan deze instellingsvoorwaarden verliest zij de status van baten-lastendienst en wordt ze weer een regulier onderdeel van het moederdepartement.

Om de veranderingen te kunnen monitoren en begeleiden moeten de bestaande baten-lastendiensten vóór 1 mei 2003 een plan van aanpak aanleveren bij het begeleidingsteam verzelfstandigingen (ook wel BiFi-team genoemd). In dit plan van aanpak is aangegeven welke activiteiten worden ondernomen om aan de genoemde instellingsvoorwaarden te voldoen en welk tijdschema daarbij gehanteerd wordt. Voor de inhoudelijke advisering over de aan te brengen veranderingen kan gebruik worden gemaakt van de expertise van het BiFi-team.

Presentatie baten-lastendiensten in begroting en verantwoording

In 2001 is geconstateerd dat in de ontwerpbegroting en in de financiële verantwoording van een ministerie te weinig aandacht werd gegeven aan de doelmatigheidsontwikkeling van baten-lastendiensten (inzicht in kostprijs- en kwaliteitsontwikkeling van de producten en diensten en de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie). Op grond daarvan zijn de rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften aangepast in de zin dat daar expliciet aandacht voor is gevraagd. In lijn met het gedachtegoed van VBTB is er daarbij voor gekozen om bij de desbetreffende beleidsartikelen inzicht te geven in de doelmatigheidsontwikkeling van de producten en diensten en in de paragraaf inzake baten-lastendiensten een totaaloverzicht te geven van de doelmatigheidsontwikkeling. De resultaten van deze aanpassing zijn voor het eerst zichtbaar in de ontwerpbegroting voor het jaar 2003. Mede gelet op het feit dat bij een aantal baten-lastendiensten de set van prestatiegegevens (waaronder de kostprijsontwikkeling) nog in ontwikkeling is, zal nog een verdere kwaliteitsverbetering noodzakelijk zijn. Dit moet worden meegenomen in het eerder genoemde plan van aanpak.

Over baten-lastendiensten is relatief veel informatie opgenomen in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Dit wordt met name veroorzaakt doordat baten-lastendiensten werken met een baten-lastenstelsel. In het najaar van 2002 zal nader onderzocht worden op welke wijze de informatiewaarde van de paragraaf inzake baten-lastendiensten vergroot kan worden, gelet op de functie ervan voor de gebruikers. Mede op basis van de ontwerpbegrotingen 2003 wordt bezien op welke wijze de rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften aangepast en waar mogelijk vereenvoudigd moeten worden op het punt van de presentatie van (de doelmatigheidsontwikkeling van) baten-lastendiensten.

Eén van de elementen in het rijksbreed in te voeren eigentijds begrotingsstelsel (EBS) is dat beslissingen worden ondersteund door het gebruik van actuele waarde als waarderingsgrondslag. De baten-lastendiensten voeren op dit moment als waarderingsgrondslag voor de vaste activa de historische aanschafprijs. Deze praktijk wordt gecontinueerd. De discussie over een eventuele wijziging van de waarderingsgrondslag voor de vaste

activa van baten-lastendiensten zal worden gevoerd in het kader van de verdere vormgeving van en besluitvorming over het eigentijds begrotingsstelsel.

Uitgangspunten voor de toekomstige begrotingsadministratie van baten-lastendiensten

Het kabinet is van mening dat ook in de toekomst een differentiatie in beheersregels voor de baten-lastendiensten mogelijk moet blijven voorzover dat bijdraagt aan een doelmatigere bedrijfsvoering van de baten-lastendienst. In lijn met de resultaten van de tweede rijksbrede evaluatie betekent dit dat de regelgeving voor de begrotingsadministratie van baten-lastendiensten in ieder geval de volgende elementen dient te bevatten: het jaarlijks tonen van resultaat, de mogelijkheid om een beperkt eigen vermogen te hebben en de mogelijkheid om onder voorwaarden een beperkt aantal voorzieningen te treffen. In het navolgende worden de verschillende elementen kort toegelicht.

- het jaarlijks tonen van resultaat

Zoals al eerder gezegd, is het sturen en bekostigen op output een belangrijke pijler van het resultaatgerichte besturingsmodel. Een baten-lastendienst ontvangt niet langer ieder jaar «automatisch» een budget, maar moet dat verdienen met het geld dat zij voor de producten en diensten ontvangt. De baten-lastendienst is integraal verantwoordelijk voor de kostendekkendheid van de jaarlijkse exploitatie. Door het tonen van resultaat met behulp van een staat van baten en lasten worden de opbrengsten op systematische wijze afgezet tegen de daarmee samenhangende kosten waarmee de baten-lastendienst op een transparante wijze verantwoording aflegt over de kostendekkendheid van de jaarlijkse exploitatie.

- de mogelijkheid om een beperkt eigen vermogen te hebben

Sturen en bekostigen op output en daarmee de integrale verantwoordelijkheid voor de kostendekkendheid van de jaarlijkse exploitatie maakt dat een baten-lastendienst ook de mogelijkheid moet hebben om een beperkt eigen vermogen te hebben om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen in de exploitatie. Is die mogelijkheid er niet, dan heeft een baten-lastendienst geen andere mogelijkheid dan het overdragen van de algemene risico's aan de opdrachtgevers waardoor één van de belangrijkste doelmatigheidsprykkels ontbreekt. In feite is dan weer sprake van input-bekostiging.

De mogelijkheid om een eigen vermogen te kunnen vormen kan op zichzelf ook een belangrijke doelmatigheidsprykkel zijn. Het stimuleert het kostenbewustzijn aangezien eventuele kostenbesparingen behouden blijven voor de organisatie. Het kabinet is van mening dat het streven van baten-lastendiensten erop gericht moet zijn om de prijs-kwaliteitverhouding van de producten en diensten te verbeteren. Structurele (doelmatigheids)winsten moeten zoveel mogelijk in de vorm van tariefverlagingen teruggesluisd worden naar de afnemers. Het is niet de bedoeling dat in baten-lastendiensten onnodig overheidsgeld gereserveerd wordt.

Gelet op het voorgaande is het eigen vermogen van baten-lastendiensten, behoudens een eventuele verplichte reserve, gemaximeerd op 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaren. In lijn met de resultaten van de tweede rijksbrede evaluatie onderkent het kabinet dat deze grens arbitrair gekozen is. De aanbeveling om aansluiting te zoeken bij de risico's die de dienst loopt, spreekt aan. Hiermee zou een flexibelere normering kunnen ontstaan die meer recht doet aan de risico's in de bedrijfsvoering van een baten-lastendienst. De aanbeveling behoeft echter nog verdere uitwerking. Zo kan een dergelijke systematiek vanuit het oogpunt van transparantie, beheersbaarheid en controleerbaarheid ook

nadelen hebben. Vooral nog wordt de maximering op 5% van de gemiddelde jaaromzet gecontinueerd. Het kabinet is wel voornemens om in het voorjaar van 2003 nader onderzoek te verrichten om te bepalen op welke wijze een meer specifieke normering kan worden toegepast. Indien nodig zal op termijn de regeling vermogensvoorschriften baten-lastendiensten aangepast worden.

- de mogelijkheid om onder voorwaarden een beperkt aantal voorzieningen te treffen

Risicomanagement is één van de instellingsvoorwaarden en een belangrijk instrument voor resultaatgericht management. Het omvat het op systematische wijze inzicht krijgen in de factoren die de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan (risicoanalyse), afspraken maken over de risicoverdeling tussen moederministerie en baten-lastendienst alsmede een systematische afweging inzake de sturing en beheersing van de risico's (risicobeleid). Daarbij is het uitgangspunt dat de risico-eigenaar (in casu degene die normaliter de meeste invloed kan uitoefenen op het risico) bepaalt welke sturings- en beheersingsmaatregelen genomen moeten worden. Om eventuele specifieke financiële risico's op te kunnen vangen die niet op doelmatige wijze kunnen worden afgedekt met sturings- en beheersingsmaatregelen is het kabinet van mening dat een baten-lastendienst de mogelijkheid zou moeten hebben om onder voorwaarden voorzieningen te treffen. Dit voorkomt dat alle risico's automatisch belegd worden bij het moederministerie waardoor een belangrijke doelmatigheidsprikkel ontbreekt. Het kunnen vormen van voorzieningen voor specifieke risico's vergroot ook de transparantie. Immers, er moet expliciet aangegeven worden voor welk specifiek risico de voorziening wordt gevormd en de omvang van de voorziening moet onderbouwd zijn. Daar staat tegenover dat het kunnen vormen van voorzieningen vanuit het oogpunt van beheersbaarheid ook nadelen kan hebben. Met de maximering van de omvang van het eigen vermogen kan het aantrekkelijk zijn om voorzieningen te vormen waardoor de middelen beschikbaar blijven voor de baten-lastendienst. Het zal echter niet mogelijk zijn om de omvang van voorzieningen te normeren, juist omdat het specifieke risico's zijn die samenhangen met de aard en omvang van de activiteiten van de baten-lastendienst. Het wordt wel mogelijk geacht om nadere voorwaarden te stellen aan voorzieningen. Het gaat hierbij enerzijds om het vaststellen van een in beginsel limitatieve lijst van mogelijke voorzieningen. Anderzijds gaat het om het vaststellen van voorwaarden per mogelijke voorziening. Deze kunnen onder meer betrekking hebben op een specificatie van de reikwijdte van de voorziening (welke toekomstige uitgaven vallen er wel of niet onder) of voorschriften ten aanzien van de onderbouwing van de voorziening. Op dit moment gelden er geen overheidspecifieke voorschriften voor het gebruik van voorzieningen bij de baten-lastendiensten. Het kabinet is voornemens om deze nadere voorwaarden aan voorzieningen, die een aanscherping kunnen inhouden ten opzichte van de huidige situatie, op te nemen in de nog op te stellen ministeriële regeling verslaggevingsvoorschriften baten-lastendiensten (2003).

Vereenvoudiging leen -en depositofaciliteit

Bij de evaluatie van de regeling leen- en depositofaciliteit baten-lastendiensten blijkt dat een aantal baten-lastendiensten klachten heeft over de hoeveelheid formulieren die men moet invullen om een beroep te kunnen doen op de leenfaciliteit. Voor het aanvragen van een lening dient een aanvraagformulier ingevuld te worden die onderbouwd dient te zijn met een bijgesteld kasstroomoverzicht en een bijgestelde staat van baten en lasten. De hierin opgenomen informatie is niet alleen van belang voor de begrotingsvoorbereiding en de toetsende rol daarbij van primair de directie Financieel Economische Zaken van het moederdepartement en

secundair het ministerie van Financiën, maar vooral ook voor de interne bedrijfsvoering van een baten-lastendienst. Dat vergt een meerjarige raming van de investeringsbehoefte en de consequenties daarvan in termen van kas en kosten. Gelet op het belang ervan zal de aanvraagprocedure wat dit betreft niet wijzigen.

Het kabinet is wel voornemens de administratieve procedure rond de afhandeling van deposito- en leenaanvragen te vereenvoudigen. In samenspraak met de baten-lastendiensten zal onderzocht worden op welke manier de afhandeling doelmatiger kan worden georganiseerd, waardoor de snelheid van afhandeling toeneemt en de administratieve last vermindert. Gedacht kan worden aan het opnemen van een aantal standaardvoorwaarden bij leningen en deposito's in de regeling leen- en depositofaciliteit waardoor het opstellen van convenanten vereenvoudigd wordt of zelfs volstaan kan worden met een schriftelijke bevestiging. Een ander mogelijk alternatief is het opstellen van een mantelconvenant per baten-lastendienst waardoor er per individuele lening of deposito geen convenant nodig is en eveneens volstaan kan worden met een schriftelijke bevestiging. In het onderzoek zullen ook de mogelijkheden van verdergaande automatisering betrokken worden. De verwachting is dat hiermee zeker de administratieve afhandelingsprocedure rond de depositofaciliteit verdergaand vereenvoudigd kan worden.

Er wordt naar gestreefd om het onderzoek naar de vereenvoudiging van de administratieve procedure en de implementatie in het najaar van 2002 af te ronden, zodat in 2003 volgens de nieuwe methode gewerkt kan worden. Indien noodzakelijk wordt de regeling leen- en depositofaciliteit baten-lastendiensten aangepast.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst

Voorwaarden die blijvend van toepassing zijn

1. Er is een omgevingsanalyse *uitgevoerd die inzichtelijk maakt welke actoren in de omgeving van de dienst een (aan)sturingsrelatie 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)sturingsrelaties na de start als baten-lastendienst tussen eigenaar en opdrachtnemer respectievelijk tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn vastgelegd in conventanten.*
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 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 sprake van een op resultaat gerichte externe planning- en controlcyclus tussen moederministerie en dienst en een daarop aansluitende interne 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.*
7. 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.*

Voorwaarden die alleen van toepassing zijn bij de start als baten-lastendienst

8. 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 dienst.
9. 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 dienst.
10. Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een resultaatgericht besturingsmodel. *Bij startdatum 1 januari van het jaar t wordt tenminste gedurende het hele jaar t-1 proef gedraaid. Na afloop van het proefdraaien vindt een nulmeting plaats die in de eerste supplementaire begroting van het eerste bestaansjaar aan de Staten-Generaal wordt verstrekt.*
11. Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een

¹ De oorspronkelijke formuleringen van de instellingsvoorwaarden zijn gewoon weergegeven en de wijzigingen vet en cursief.

- baten-lastenadministratie. *Bij startdatum 1 januari van het jaar t wordt tenminste gedurende het hele jaar t-1 proef gedraaid.*
12. Er is een goedkeurende (deel-)accountantsverklaring bij de verantwoording. Bij startdatum 1 januari van het jaar t heeft deze accountantsverklaring betrekking op het jaar t-2.