

Vergaderjaar 2010–2011

**28 737**

## **Evaluatie van het baten-lastenmodel**

**Nr. 21**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2011

Hierbij bied ik u namens het kabinet het rapport «*De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel; evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2007*»<sup>1</sup> aan. De huidige regeling<sup>2</sup> is inmiddels vier jaar in werking. In artikel 23 van de regeling is bepaald dat de regeling uiterlijk in 2011 dient te worden geëvalueerd. Met deze evaluatie wordt hieraan uitvoering gegeven.

#### **Historisch perspectief**

Tot in de jaren «80 was het gebruikelijk dat uitvoerende taken van het Rijk werden verricht door diensten die onderdeel uitmaakten van het departement waar ook de beleidsvorming plaatsvond. Er bestond geen directe scheiding tussen beleid en uitvoering. Dit veranderde onder de kabinetten Lubbers, toen een tendens ontstond om vanuit doelmatigheidsoptiek uitvoerende overheidsdiensten te verzelfstandigen. Als algemeen uitgangspunt werd gesteld dat onderdelen van de Rijksoverheid op vergelijkbare wijze resultaatgericht aangestuurd kunnen worden als bedrijven in de private sector.

In 1994 werd hierop de organisatievorm «agentschap» gecreëerd, sinds 2000 baten-lastendiensten genoemd. Het betreft een organisatievorm binnen de Rijksoverheid – en vallend onder de volle ministeriële verantwoordelijkheid – met een afwijkend administratief regime van baten-lasten in plaats van het reguliere kas-verplichtingensysteem.

#### **Huidig veld**

Eind 2010 kende het Rijk 44 baten-lastendiensten van zeer uiteenlopende omvang met een breed scala aan producten en diensten. Bij alle diensten werken gezamenlijk circa 60 000 fte (ruim een derde van het totale aantal fte werkzaam bij het Rijk). De totale baten van alle diensten gezamenlijk bedroegen in 2010 ruim € 11 miljard. Van dit totaal komt 95% terecht bij de 25 grootste baten-lastendiensten. De resterende 5% is verdeeld over de

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Er is begin 2011 een aantal kleine technische wijzigingen doorgevoerd in de Regeling baten-lastendiensten 2007, waardoor officieel de Regeling baten-lastendiensten 2011 van kracht is.

overige 19 diensten. Er is dus sprake van relatief veel kleine diensten. De diversiteit tussen de diensten blijkt ook uit het feit dat de productieprocessen sterk uiteenlopen, waarbij het overgrote deel van de diensten overigens wel gekenmerkt wordt door een relatief arbeidsintensief productieproces.

### **Doelstelling evaluatie**

Het doel van de evaluatie was het doen van voorstellen ter versterking en mogelijk aanpassing van het huidige BLD-model, door te onderzoeken in welke mate in de praktijk daadwerkelijk voldaan wordt aan de huidige modelkenmerken en welke effecten deze modelkenmerken hebben gehad op de bedrijfsvoering van de diensten.

### **Voorstellen**

De voorstellen die volgen uit de evaluatie hebben een tweeledig karakter. Enerzijds is er een aantal voorstellen die het huidige model verder versterken. Deze voorstellen liggen vooral op het vlak van verbeterde aansturing, inclusief controle & toezicht. Ook wordt voorgesteld om in de toekomst op doelmatigheid te sturen door meerjarige afspraken te maken over verlaging van het beschikbare budget voor de uitvoeringsdienst. Hoewel er een breed gedragen gevoel is dat interne verzelfstandiging heeft geleid tot professionalisering van de uitvoering van beleid, een efficiëntere bedrijfsvoering, verbeterde doelmatigheid en meer kostenbewustzijn, zijn deze doelmatigheidswinsten momenteel namelijk moeilijk kwantitatief aantoonbaar. Anderzijds worden twee voorstellen gedaan die een herpositionering van het instrument baten-lastendienst in het kader van interne verzelfstandiging impliceren.

Als eerste wordt voorgesteld om een minimumomvang voor zelfstandige agentschappen als instellingscriterium te introduceren (met als richtbedrag een omvang van € 50 mln). Een minimumomvang voor de zelfstandigheid van diensten scherpt de afweging om zo veel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande zelfstandige diensten dan wel te *outsourcen*. Overigens heeft het onlangs gestarte Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst reeds een soortgelijke beweging in gang gezet die in dezelfde richting werkt en waardoor kleinere (bedrijfsvoerings)diensten in elkaar op zullen gaan. Dit voorstel kan dit proces versterken.

Als tweede wordt in het kader van herpositionering voorgesteld om een baten-lastenadministratie als afwijking op het reguliere administratieve systeem van kas-verplichtingen slechts toe te staan als de afschrijvingskosten meer dan 5% bedragen van de totale kosten. Met dit voorstel wordt bereikt dat daar waar een baten-lastenadministratie geen voordelen oplevert ook geen extra kosten gemaakt hoeven te worden voor het voeren van een baten-lastenadministratie. Daarmee ontstaan er straks twee typen agentschappen: één op basis van een baten-lastenadministratie en één op basis van een kas-verplichtingenadministratie.

Bij de uitwerking van de voorstellen wordt een onderscheid gemaakt tussen reeds bestaande en eventuele nieuwe agentschappen. Voor de nieuwe agentschappen zullen alle voorstellen uit het rapport van toepassing worden. Voor bestaande agentschappen daarentegen zal met betrekking tot de voorstellen aangaande de minimumomvang en de afwijking op het reguliere administratieve systeem eerst een doorlichting plaatsvinden door het Ministerie van Financiën in samenspraak met het vakdepartement. In de doorlichting moet blijken of een stelselverandering bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert, kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering

niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt.

### **Afsluitend**

Het huidige baten-lastendienstenmodel heeft zoals gezegd een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de Rijksdienst, vooral op het vlak van kostenbewustzijn en een vergroot verantwoordelijkheidsbesef bij de diensten. Het is nu zaak om het instrument van interne verzelfstandiging verder te versterken, zonder deze baten te verliezen.

Het kabinet is dan ook voornemens de in het rapport beschreven voorstellen uit te werken en door te voeren, door de betreffende regeling hierop aan te passen.

De minister van Financiën,  
J.C. de Jager