



Ministerie van Financiën

De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel

Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING EVALUATIE.....	8
1.2 ONDERZOEKSAANPAK.....	8
1.2.1 <i>Doelstelling</i>	8
1.2.2 <i>Onderzoekopzet</i>	8
1.2.3 <i>Werkwijze</i>	9
1.2.4 <i>Borging onafhankelijkheid</i>	9
1.3 OPBOUW RAPPORT.....	9
2 HET BATEN-LASTENDIENSTENLANDSCHAP: FACTS & FIGURES	10
2.1 WAT IS EEN BATEN-LASTENDIENST?.....	10
2.2 ONTWIKKELING DIENSTEN.....	10
2.3 OMVANG EN SPREIDING.....	11
2.4 TOEZICHT EN CONTROLE.....	13
2.5 EIGENAARSCHAP EN OPDRACHTGEVERSCHAP.....	13
2.6 FINANCIERING BATEN-LASTENDIENSTEN.....	15
2.7 SAMENVATTING.....	15
3 HET BLD-MODEL EN ANALYSEKADER	16
3.1 HISTORISCH PERSPECTIEF.....	16
3.2 KENMERKEN VAN HET BLD-MODEL.....	17
3.2.1 <i>Resultaatgericht sturingsmodel</i>	18
3.2.2 <i>Doelmatigheid / meetbaarheid</i>	19
3.2.3 <i>Afwijkend financieel regime</i>	19
3.2.4 <i>Autonomie in de bedrijfsvoering</i>	20
3.3 ANALYSE KADER.....	20
3.4 SAMENVATTING.....	21
4 EMPIRIE	22
4.1 RESULTAATGERICHT STURINGSMODEL.....	22
4.1.1 <i>Onderscheid in de drie rollen</i>	22
4.1.2 <i>Outputsturing en outputbekostiging</i>	23
4.1.3 <i>Belangentegenstelling / onderhandelingspel</i>	24
4.1.4 <i>Samenvatting</i>	24
4.2 DOELMATIGHEID EN MEETBAARHEID.....	25
4.2.1 <i>Integrale kostprijs</i>	25
4.2.2 <i>Homogene meetbare producten</i>	25
4.2.3 <i>Doelmatigheid</i>	26
4.2.4 <i>Samenvatting</i>	27
4.3 AFWIJKEND FINANCIEL REGIME.....	28
4.3.1 <i>Investerings</i>	28
4.3.2 <i>Leenfaciliteit</i>	30
4.3.3 <i>Eigen vermogen</i>	31
4.3.4 <i>Samenvatting</i>	34
4.4 AUTONOMIE IN DE BEDRIJFSVOERING.....	34
4.4.1 <i>Samenvatting</i>	35
4.5 SAMENVATTING.....	35
5 HERKENBARE BEVINDINGEN?	37
5.1 ONTWIKKELINGEN IN DE THEORIE.....	37

5.1.1	<i>Reacties op de uitgangspunten van NPM</i>	37
5.1.2	<i>Nieuwe theoretische inzichten</i>	39
5.2	INTERNATIONALE ERVARINGEN	39
5.2.1	<i>Vertrouwen</i>	40
5.2.2	<i>Prestatieafspraken</i>	40
5.2.3	<i>Financiering en sturing</i>	41
5.2.4	<i>Productiviteitskortingen</i>	42
5.3	OESO-VISIE OP HET NEDERLANDSE BLD-MODEL.....	43
5.3.1	<i>Betrekken van uitvoering bij beleidsontwikkeling</i>	43
5.3.2	<i>Automatische productiviteitskortingen</i>	43
5.3.3	<i>Sturing en control</i>	43
5.4	CONCLUSIE.....	43
6	REFLECTIE EN CONCLUSIES	44
6.1	VERBETERING KOSTENBEWUSTZIJN EN VERANTWOORDELIJKHEIDSBESEF.....	44
6.2	ROLINVULLING MEDE BEPALEND VOOR WERKING MODEL	44
6.3	PERFORMANCE EN BUDGET BETER MONITOREN	46
6.4	DOELMATIGHEID NIET AANTOONBAAR	46
6.5	RUIMTE VOOR BEDRIJFSECONOMISCH HANDELEN IS BEPERKT	47
6.6	ZELFSTANDIGHEID VERHOOGT BEHEERSKOSTEN.....	47
6.7	BATEN-LASTENADMINISTRATIE NIET ALTIJD NOODZAKELIJK	48
7	VOORSTELLEN	50
7.1	PERFORMANCE EN BUDGET BETER MONITOREN	51
7.2	ROLINVULLING MEDE BEPALEND VOOR WERKING MODEL	51
7.3	DOELMATIGHEID NIET AANTOONBAAR	52
7.4	RUIMTE VOOR BEDRIJFSECONOMISCH HANDELEN IS BEPERKT	53
7.5	ZELFSTANDIGHEID VERHOOGT BEHEERSKOSTEN.....	53
7.6	BATEN-LASTENADMINISTRATIE NIET ALTIJD NOODZAKELIJK	54
	BIJLAGE A - BEOORDELING EXTERNE DESKUNDIGE	55
	BIJLAGE B - OVERZICHT VAN DE HUIDIGE BATEN-LASTENDIENSTEN	56
	BIJLAGE C - BESCHRIJVING VAN HET HUIDIGE BLD-MODEL	58
	BIJLAGE D - DE THEORIE: <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> EN REACTIES DAAROP	64
	BIJLAGE E - VERDIEPING VAN DE INTERNATIONALE ERVARINGEN	72
	BIJLAGE F - LITERATUURLIJST	76

Managementsamenvatting

Aanleiding en context

Sinds 1994 bestaan er in Nederland agentschappen (later baten-lastendiensten genoemd): een organisatievorm binnen de Rijksoverheid bedoeld om meer doelmatigheid te bereiken in de uitvoering van beleid. De aan baten-lastendiensten gestelde vereisten zijn vastgelegd in de Regeling baten-lastendiensten 2007. Uiterlijk in 2011 dient deze regeling geëvalueerd te worden. In de regeling wordt een baten-lastendienst als volgt omschreven: *"Baten-lastendiensten zijn uitvoerende organisatieonderdelen van de rijksoverheid waarbij via een speciaal beheersregime de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering benut worden, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Baten-lastendiensten worden gekenmerkt door een resultaatgericht sturingsmodel ondersteund met een baten-lastenadministratie. Het is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de hiërarchische ondergeschiktheid aan de betreffende minister volledig gehandhaafd blijft."*

Sinds 1994 is het aantal baten-lastendiensten sterk gegroeid en gediversificeerd. De vraag dient zich aan of het baten-lastendienstmodel (BLD-model) als een *one size fits all*-model op al deze organisaties even goed van toepassing is. En welke veranderingen en verbeteringen doorgevoerd kunnen worden om de doelmatigheid van de uitvoering verder te doen toenemen. De doelstelling van de evaluatie is daarom als volgt geformuleerd: *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.*

De evaluatie is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Er is gebruik gemaakt van openbare informatie uit begrotingen en jaarverslagen, reeds eerder uitgevoerde evaluaties van individuele baten-lastendiensten en wetenschappelijke literatuur. Tevens zijn interviews en expertmeetings gehouden met de relevante actoren van alle departementen en baten-lastendiensten en met wetenschappers en internationale experts. Bij tien baten-lastendiensten heeft casestudy-onderzoek plaatsgevonden. Een externe deskundige heeft de kwaliteit en de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd.

Facts & figures

Eind 2010 bestaat het veld uit 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 bedragen in 2010 ruim € 11 miljard. Van dit totaal komt 95% terecht bij de 25 grootste baten-lastendiensten. De resterende 5% is verdeeld over de overige 19 diensten. Er is dus sprake van relatief veel kleine diensten. De diversiteit tussen de diensten blijkt ook uit de uiteenlopende productieprocessen. Het overgrote deel van de productieprocessen is relatief arbeidsintensief, hoewel er ook enkele diensten bestaan waarvoor dit niet van toepassing is. Elk departement heeft minimaal één baten-lastendienst. Het aantal fte dat belast is met toezicht en controle varieert per departement maar is overal relatief laag, zeker in verhouding tot de grootte en het belang van de baten-lastendiensten.

Ongeveer de helft van alle baten-lastendiensten werkt nagenoeg geheel voor hun eigen departement. De overige baten-lastendiensten hebben tevens opdrachtgevers bij andere departementen. Met name baten-lastendiensten gericht op bedrijfsvoeringstaken, inspecties en subsidie-uitvoering werken voor meerdere ministeries.

Het moederdepartement neemt het grootste deel van de financiering van de baten-lastendiensten voor haar rekening. De overige departementen vormen een tweede belangrijke

financieringsbron. Daarnaast wordt een aantal baten-lastendiensten gedeeltelijk door derden (buiten het Rijk) gefinancierd, bijvoorbeeld via tarieven.

Het huidige BLD-model: meer doelmatigheid is de kern

Terugkijkend naar de totstandkoming van het BLD-model kan geconstateerd worden dat de theorie van *New Public Management* van invloed is geweest op de vormgeving van het model. Kerngedachte hiervan was dat er meer doelmatigheid bereikt kon worden in de uitvoering van beleid door delegatie van de verantwoordelijkheid voor de apparaatsinzet, en door tegelijk prikkels in het beheersregime te creëren die aanzetten tot meer bedrijfsmatig handelen. De oorsprong van het Nederlandse BLD-model ligt in het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer* (Ministerie van Financiën, 1991). In dit rapport werden vier knelpunten voor resultaatgericht werken gesignaleerd: het ontbreken van de mogelijkheid om budgetten over te hevelen naar volgende begrotingsjaren; het ontbreken van de mogelijkheid om de kosten van investeringen te spreiden over meerdere jaren; het ontbreken van een leningsbevoegdheid en het feit dat in de uitvoering onvoldoende prikkels werden ervaren tot efficiënt werken. Het BLD-model werd geïntroduceerd als instrument voor interne verzelfstandiging met als doel om deze knelpunten weg te nemen.

Aan dit model liggen twee algemene uitgangspunten ten grondslag: (1) de Rijksoverheid kan op vergelijkbare wijze worden aangestuurd als een bedrijf in de private sector en (2) een baten-lastendienst dient het algemeen publiek belang en is niet uit op het creëren van economische meerwaarde. Tussen beide uitgangspunten bestaat een zekere spanning die ook terugkomt in de bevindingen. Het BLD-model heeft de volgende specifieke kenmerken:

- Resultaatgericht sturingsmodel: onderscheid in drie rollen (opdrachtnemer, opdrachtgever, eigenaar); outputsturing door opdrachtgever; aanwezigheid van belangen-tegenstelling / onderhandelingsspel;
- Doelmatigheid / meetbaarheid: hanteren van een integrale kostprijs; aanwezigheid van homogene meetbare producten en diensten; sturen op doelmatigheid (met behulp van indicatoren);
- Afwijkend financieel regime: aanwezigheid van investeringen en afschrijven; gebruik leenfaciliteit; opbouw eigen vermogen; hanteren baten-lastenadministratie.

Naast deze modelkenmerken veronderstelt het model ook dat er sprake is van autonomie in de bedrijfsvoering. Zowel een kas-verplichtingenadministratie als een baten-lastenadministratie moeten overigens gezien worden als instrumenten ter ondersteuning van de bedrijfsvoering, elk met hun eigen voor- en nadelen, en niet als een doel op zich.

Uitkomsten evaluatie

Op basis van alle bevindingen zijn de volgende conclusies getrokken:

Algemeen

- Het intern verzelfstandigen van diensten heeft het kostenbewustzijn en het verantwoordelijkheidsbesef bevorderd. Dit is een belangrijk resultaat dat behouden moet blijven. Tegelijkertijd zijn er verbeteringen mogelijk in de werking van het model, en kan het instrument baten-lastendienst opnieuw gepositioneerd worden.

Resultaatgericht sturingsmodel

- Professionalisering van de rolinvulling door de verschillende actoren is nodig omdat de rolinvulling nu vooral afhankelijk is van de kennis, ervaring, belangstelling en ondersteuning van de betreffende personen. Professionalisering dient plaats te vinden door meer aandacht voor kennisopbouw en cultuuromslag en door een kwalitatieve

versterking van het toezicht en de controle (bij zowel directies FEZ als bij het Ministerie van Financiën).

- De verschillende diensten laten overigens een gedifferentieerd beeld zien van de werking van het resultaatgericht sturingsmodel: er zijn ook goede voorbeelden aangetroffen.
- Rollenscheiding is vanuit het oogpunt van checks & balances (en daarmee uiteindelijk doelmatigheid) van belang. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat niet zonder meer gesteld kan worden dat diensten waarbij sprake is van een dubbele rolinvulling van eigenaar-opdrachtgever minder presteren.
- De intrinsieke motivatie van alle actoren maakt het ook wenselijk om in het sturingsmodel meer uit te gaan van belangencongruentie.

Doelmatigheid / meetbaarheid

- Het BLD-model vraagt van de spelers dat een zij een discussie aangaan over prijs, kwaliteit en kwantiteit van de te leveren diensten die in de praktijk niet goed te voeren is. Met name voor diensten die heterogene en/of maatschappelijk relevante overheidsproducten leveren, ligt het daarom voor de hand om meer uit te gaan van het beschikbare budget.
- Doelmatigheid kan zelden kwantitatief aangetoond worden, ook niet met behulp van de huidige doelmatigheidsindicatoren. Daarom dienen alternatieve manieren onderzocht te worden om op doelmatigheid te sturen, zoals een algemene productiviteitskorting.
- De in het model veronderstelde ruimte voor bedrijfseconomisch handelen wordt in de praktijk beperkt doordat de politiek keuzes maakt die niet *per se* overeenkomen met de beste keuze vanuit bedrijfseconomisch oogpunt.
- Een zekere minimumomvang van een agentschap is vereist om te voorkomen dat de doelmatigheidstoename van de verzelfstandiging te veel gereduceerd wordt door de stijging in de beheerskosten.

Afwijkend financieel regime

- Vooral het hebben van een eigen verantwoordelijkheid heeft positieve effecten op doelmatigheid, niet het hanteren van een baten-lastenadministratie zelve. Eigen verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren uitgewerkt worden; de gekozen BLS-variant – als afwijking op het reguliere administratieve systeem van kas-verplichtingen binnen het Rijk – is achteraf gezien niet altijd noodzakelijk gebleken gelet op de beperkte afschrijvingskosten, het beperkte investeringsniveau en de geringe jaarlijkse fluctuaties in de hoogte van de investeringen bij veel van de baten-lastendiensten. Slechts 6 diensten kennen een investeringsniveau dat hoger is dan 10% van hun totale baten. Verder hebben slechts 9 van de 44 diensten meer dan 5% afschrijvingskosten.
- Ook vanwege de meerkosten die verbonden zijn aan het voeren van een baten-lastenadministratie (becijferd op een totaalbedrag tussen de € 13 en 35 miljoen) is een baten-lastenadministratie niet altijd het meest doelmatig.

Herkenbaarheid van de uitkomsten

De boven beschreven uitkomsten sluiten zowel aan bij de ontwikkelingen in de literatuur als bij de ervaringen van een aantal andere landen die het NPM-model als uitgangspunt voor hun verzelfstandigingsbeleid kennen.

De literatuur biedt verschillende theoretische inzichten (stewardshiptheorie en netwerktheorie) die een alternatief kunnen vormen voor de modelkenmerken die sterk door het NPM zijn gekleurd en in de praktijk maar beperkt toepasbaar blijken. Deze nieuwe inzichten hebben gemeenschappelijk dat er meer vertrouwd mag worden op de intrinsieke motivatie van de verschillende actoren. Opdrachtgever en opdrachtnemer maken zich immers samen sterk voor de publieke zaak, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. De focus zou daarom meer moeten komen te liggen op gelijkwaardigheid en een collectief belang bij het optimaal

bereiken van het doel, in plaats van op het nastreven van ieders eigen belang in de verschillende rollen. Het helpt daarbij als de uitvoering participeert in de totstandkoming van beleid.

In de onderzochte landen is een ontwikkeling te zien naar meer permanente vormen van controle en verantwoording van prestaties van agentschappen op basis van gedeelde belangen, eventueel samengaand met een jaarlijkse arbeidsproductiviteitskorting. Voorspelbaarheid wordt bovendien meer en meer gezien als een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van een agentschap. In een aantal landen wordt daarom ervaring opgedaan met beheersovereenkomsten. Er wordt daarbij gezocht naar een balans tussen de dagelijkse wens vanuit de politiek en de voordelen van een voorspelbaar productieproces.

Voorstellen

De conclusies hebben geleid tot een tiental voorstellen. Deels zijn deze voorstellen gericht op het verbeteren van de werking van het model (voorstellen 1 tot en met 8) en deels op het herpositioneren van het instrument baten-lastendienst in het kader van interne verzelfstandiging (voorstellen 9 en 10). De voorstellen worden Rijksbreed van toepassing, in het besef dat sommige voorstellen bij de verschillende agentschappen al in meerdere of mindere mate geïmplementeerd kunnen zijn.

Bij de uitwerking van de voorstellen wordt een helder onderscheid gemaakt tussen reeds bestaande en eventuele nieuwe agentschappen. De voorstellen 1 tot en met 8 gelden voor zowel bestaande als nieuwe agentschappen. Ook voor de voorstellen 9 en 10 (minimumomvang; respectievelijk hanteren kas-verplichtingen of afwijking op baten-lasten) geldt dat deze direct van toepassing worden op nieuwe agentschappen. Voor bestaande agentschappen daarentegen zal voor deze laatste twee voorstellen eerst een brede 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. Deze doorlichting zal aansluiten op natuurlijke momenten, zoals een taakuitbreiding van een baten-lastendienst of fusie, bij de reguliere evaluatie of beleidsdoorlichting die minimaal iedere vijf jaar dient plaats te vinden (ofwel uiterlijk 2016), of bij stevige budgettaire problematiek.

Voorstel 1

- Voor de start van het nieuwe begrotingsjaar wordt eenmaal per jaar een integraal intern memorandum opgesteld waarin de baten-lastendienst, de eigenaar en de opdrachtgever(s) hun afspraken over de budgettaire kaders, de te leveren prestaties en de risicoverdeling vastleggen.
- Er vindt daarna een performance dialoog tussen opdrachtnemer en opdrachtgever(s) plaats gedurende het jaar over de uitvoering van dit memorandum.
- De eigenaar is verantwoordelijk voor het opstellen van dit interne memorandum en voor het houden van toezicht op de budgettaire kaders van de baten-lastendienst, aanvullend op de verantwoordelijkheden die de eigenaar al heeft voor continuïteit en kwaliteit van de dienst.
- FEZ dient ter ondersteuning van de opdrachtgever en de eigenaar actief betrokken te zijn bij het maken en vervolgens monitoren van de afspraken in verband met de financiële aspecten.

Voorstel 2:

- De rollen worden beter verankerd door in de regeling duidelijk de verschillende rollen binnen het sturingsmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, maar ook FEZ en Financiën) en de daarvoor vereiste competenties te beschrijven. Tevens wordt beschre-

ven welke verantwoordelijkheden tot de rollen behoren, waarbij belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunten gelden.

Voorstel 3:

- De rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar dienen fysiek gescheiden te worden belegd bij verschillende personen.
- Maatwerk is tegelijkertijd mogelijk in geval sprake is van uitsluitend dienstverlening binnen het eigen departement, mits gemotiveerd én mits checks en balances tussen de verschillende spelers voldoende zijn geborgd.

Voorstel 4:

- De kennis over het functioneren van agentschappen en de invulling van de rollen wordt versterkt door op reguliere basis onder andere masterclasses en ronde-tafelbijeenkomsten te organiseren voor zowel de rolhouders zelf als voor hun adviseurs en toezichthouders.

Voorstel 5:

- De kwaliteit van het toezicht en de controle op agentschappen moet versterkt worden, zowel in de eerste lijn (directies FEZ) als in de tweede lijn (Financiën /DGRB). Indien nodig door herschikking van de beschikbare capaciteit.

Voorstel 6:

- Financiën gaat horizontale benchmarks uitvoeren en zal tevens de agentschappen samen met FEZ periodiek doorlichten (ten minste iedere vijf jaar, indien mogelijk aansluitend bij reguliere beleidsdoorlichtingen die door het vakdepartement worden uitgevoerd).

Voorstel 7:

- De verplichting om te sturen en te verantwoorden op basis van aantoonbare doelmatigheid (via doelmatigheidsindicatoren) komt te vervallen; In plaats daarvan dient op doelmatigheid gestuurd te worden door bijvoorbeeld meerjarige afspraken te maken over verlaging van het beschikbare budget voor de uitvoeringsdienst. Een goede vormgeving daarvan vergt echter nog nadere uitwerking.

Voorstel 8:

- Bij interne verzelfstandiging dient het uitgangspunt van autonomie in de bedrijfsvoering ook door de politiek te worden gerespecteerd. Indien deze autonomie niet gewenst is vanwege de politieke gevoeligheid van de producten en diensten, heeft het de voorkeur de uitvoering binnen het kerndepartement te laten plaatsvinden.

Voorstel 9:

- De agentschapsstatus wordt enkel toegestaan als er sprake is van een bepaalde minimum omzet, met een richtbedrag van EUR 50 mln op jaarbasis.

Voorstel 10:

- Er worden twee soorten agentschappen ingesteld: agentschappen met een baten-lastenadministratie (als afwijking op het reguliere administratieve systeem van kas-verplichtingen binnen het Rijk);
- Én agentschappen met een kas-verplichtingenadministratie. Het agentschap met een kas-verplichtingenadministratie is van toepassing wanneer de gemiddelde afschrijvingskosten per jaar minder zijn dan 5% van de totale lasten. Deze agentschappen krijgen een specifieke eindejaarsmarge/begrotingsreserve.

1 Inleiding

De organisatievorm baten-lastendienst is begin jaren '90 binnen de Rijksoverheid in Nederland geïntroduceerd¹. Het doel ervan was om een bijdrage te leveren aan de verbetering van zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de uitvoering van beleid. In 1994 werden de eerste vier baten-lastendiensten opgericht, toen overigens nog formeel agentschappen geheten.

Sinds 1994 is het aantal baten-lastendiensten sterk gegroeid. Eind 2010 waren er binnen de Rijksoverheid 44 baten-lastendiensten in veel verschillende soorten en maten. Grote en kleine diensten, uitvoerders van beleid en uitvoerders van bedrijfsvoeringstaken, diensten die politiek gevoelige producten of diensten leveren en diensten met meer a-politieke producten, etc. De vraag dient zich aan of het baten-lastendienstmodel (BLD-model) als een *one size fits all*-model op al deze organisaties even goed van toepassing is. Wat zijn de factoren die hiervoor bepalend zijn? En welke veranderingen en verbeteringen kunnen doorgevoerd worden om de doelmatigheid van de uitvoering verder te doen toenemen? Om op deze vragen een antwoord te vinden is een evaluatie uitgevoerd.

1.1 Aanleiding Evaluatie

De huidige Regeling baten-lastendiensten 2007² 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.

1.2 Onderzoeksaanpak

1.2.1 Doelstelling

Het doel van de evaluatie is als volgt geformuleerd:

"Het doel van de evaluatie is 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."

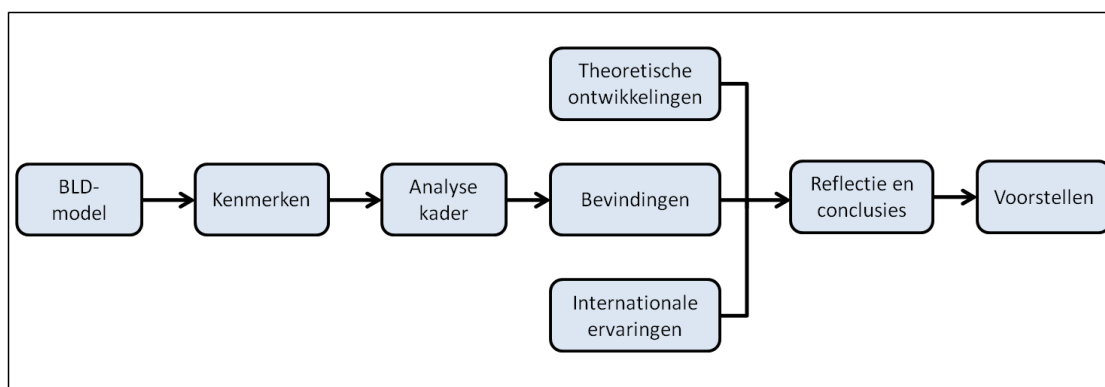
1.2.2 Onderzoeksopzet

In figuur 1 is de onderzoeksopzet van de evaluatie weergegeven. De evaluatie bestaat uit de volgende fases:

- a. beschrijving van het model en de kenmerken;
- b. beschrijving van het analysekader;
- c. praktijkervaringen;
- d. ontwikkeling theorie en internationale ervaringen;
- e. bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

¹ Rapport *Verder bouwen aan beheer*, Miljoenennota 1992 (bijlage 20). Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300 nr. 1

² Er is een aantal kleine wijzigingen geweest op de Regeling Baten-lastendiensten 2007, ondermeer ten aanzien van de verplichte reserve. Deze wijzigingen zijn van kracht geworden per 1 januari 2010 in de Regeling Baten-lastendiensten 2011.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

1.2.3 Werkwijze

De evaluatie is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van informatie uit:

- begrotingen en jaarverslagen van baten-lastendiensten³ en departementen;
- bestaande evaluaties individuele baten-lastendiensten;
- interviews en expertmeetings met de relevante actoren⁴ van alle departementen en baten-lastendiensten;
- casestudy-onderzoek bij tien baten-lastendiensten: CBI, DVD, DRZ, IND, IVW, NFI, nVWA, RIVM, RWS en DWM⁵;
- internationale onderzoeksrapporten en literatuur;
- interviews met verschillende relevante wetenschappers en internationale experts van binnen en buiten de overheid.

Door de aard van de gekozen onderzoeksmethoden en door de diversiteit van het veld aan baten-lastendiensten zijn de bevindingen genuanceerd en veelal kwalitatief. De conclusies zijn geformuleerd door deze bevindingen te veralgemeniseren met oog voor de onderliggende nuances, in het besef dat sommige voorstellen bij individuele agentschappen al in meerdere of mindere mate geïmplementeerd kunnen zijn. Voor een overzicht van de gebruikte literatuur wordt verwezen naar bijlage F.

1.2.4 Borging onafhankelijkheid

Om de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen is gebruik gemaakt van een externe deskundige. Hij heeft het rapport beoordeeld en hierbij toegang gekregen tot alle gebruikte bronnen. Zijn conclusie is dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd en het rapport consistent is. Zie bijlage A voor de beoordelingsbrief.

1.3 Opbouw rapport

Het rapport volgt de onderzoeksopzet en is als volgt ingedeeld:

- hoofdstuk 2: overzicht van het huidige baten-lastendienstenlandschap;
- hoofdstuk 3: kenmerken van het huidige model, inclusief het analysekader;
- hoofdstuk 4: praktijkervaringen en bevindingen;
- hoofdstuk 5: recente wetenschappelijke en internationale ontwikkelingen;
- hoofdstuk 6: reflecties en conclusies;
- hoofdstuk 7: voorstellen.

Het rapport bevat tevens diverse verdiepende bijlagen (zie inhoudsopgave).

³ In het tijdvak 2007-2009 bestond de Dienst Uitvoering Onderwijs nog niet; voor deze periode zijn de cijfers gebruikt van CFI.

⁴ Eigenaars, opdrachtgevers, opdrachtnemers en ondersteunende stafafdelingen.

⁵ Zie bijlage B voor de betekenis van de afkortingen.

2 Het baten-lastendienstenlandschap: facts & figures

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van hoe het palet aan baten-lastendiensten zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en hoe dit er ultimo 2010 uitziet.

2.1 Wat is een baten-lastendienst?

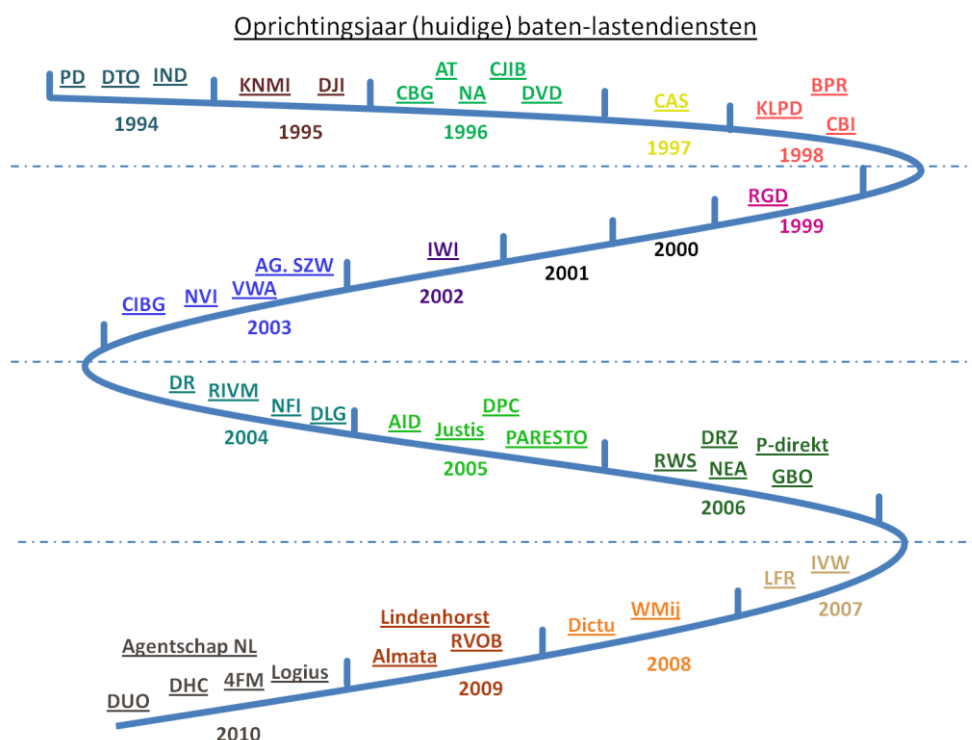
Een baten-lastendienst wordt in de Regeling baten-lastendiensten 2007 als volgt omschreven: "Baten-lastendiensten zijn uitvoerende organisatieonderdelen van de rijksoverheid waarbij via een speciaal beheersregime de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering benut worden, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Baten-lastendiensten worden gekenmerkt door een resultaatgericht sturingsmodel ondersteund met een baten-lastenadministratie. Het is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de hiërarchische ondergeschiktheid aan de betreffende minister volledig gehandhaafd blijft."

Doelmatigheid is in de regeling gedefinieerd als "de verhouding tussen de geleverde prestaties en de benodigde input."

In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de kenmerken van baten-lastendiensten. Voor een uitgebreide toelichting op het huidige BLD-model wordt verwezen naar bijlage C.

2.2 Ontwikkeling diensten

In figuur 2 is weergegeven in welk jaar de huidige baten-lastendiensten⁶ zijn opgericht (diensten die niet meer bestaan zijn dus niet in dit overzicht opgenomen). De benaming van de genoemde baten-lastendiensten is volledig uitgeschreven in bijlage B.

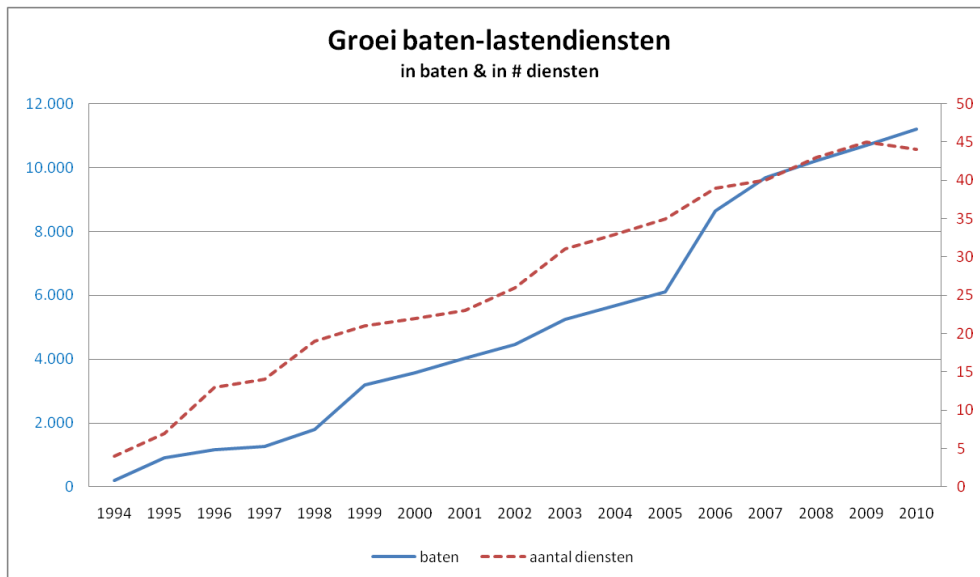


Figuur 2 Oprichtingsjaar huidige baten-lastendiensten

⁶ Het gaat hier om de baten-lastendiensten stand 31 december 2010. In 2011 zullen de fusiediensten nVWA en DocDirekt tevens baten-lastendienst worden (tijdelijke status).

Sinds 1994 zijn er jaarlijks diensten opgericht; vanaf eind jaren negentig groeit het aantal sterk. Waren er in 1994 nog slechts vier baten-lastendiensten⁷, eind 2010 zijn het er 44, 11 keer zo veel.

De groei in het aantal baten-lastendiensten wordt niet alleen zichtbaar in het aantal diensten, het wordt ook weerspiegeld in de toename van de baten⁸ (in euro's). In 1994 was de totale omvang van de baten nog € 214 miljoen, in 2010 is dit ruim € 11 miljard. In figuur 3 zijn beide stijgingen zichtbaar.



Figuur 3 groei omvang totale baten-lastendienstenlandschap (baten in mln euro)

De doorlopende lijn geeft de groei in de totale baten weer. Op drie momenten (1995, 1999 en 2006) is er sprake van een relatief grote toename van deze baten ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit komt door de vorming van de drie grootste baten-lastendiensten in die jaren: DJI (1995), RGD (1999) en RWS (2006).

2.3 Omvang en spreiding

In 2010 zijn de gezamenlijke totale baten ruim 11 miljard euro. Het totale aantal fte dat in 2009 werkzaam is bij baten-lastendiensten is bijna 60.000⁹, ruim een derde van het totaal aan fte werkzaam bij het Rijk. De verdeling van deze baten en fte's over de baten-lastendiensten loopt sterk uiteen. Dit is weergegeven in tabel 1.

Uit de tabel blijkt dat 18 diensten 93% van het totaal aan fte in dienst hebben. 25 diensten realiseren 95% van het totaal aan baten, en 19 diensten (43% van alle baten-lastendiensten) realiseren 5% van het totaal van alle baten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat iets minder dan de helft van de baten-lastendiensten ruim 90% van het veld (in zowel fte als baten) beslaat. De andere diensten beslaan gezamenlijk slechts 10% van het veld. Dit betreft dus relatief veel kleine diensten. Een overzicht per dienst is te vinden in bijlage B.

⁷ Inclusief Senter, deze dienst bestaat nu niet meer maar is opgegaan in eerst Senter Novem en vervolgens Agentschap.NL.

⁸ De baten bestaan uit alleen de apparaatsuitgaven van de diensten; programmagelden mogen (volgens de regeling) niet worden opgenomen in de verantwoording van baten-lastendiensten.

⁹ Op basis van de gegevens in de paragrafen baten-lastendiensten in de departementale jaarverslagen 2010.

fte	# diensten	totaal fte	Aandeel van totaal fte
< 175 fte	15	1.449	3%
175 tot 500 fte	11	2.803	5%
> 500 fte	18	53.577	93%
baten	# diensten	totaal baten (x 1.000)	Aandeel van totaal baten
< 50 miljoen	19	554.582	5%
50 tot 500 miljoen	21	3.745.619	33%
> 500 miljoen	4	6.917.345	62%

Tabel 1 baten (2010) en fte (2009)verdeling

Figuur 4 geeft een overzicht van de baten-lastendiensten per departement na de departementale herindeling. De meeste baten-lastendiensten vallen onder het ministerie van BZK. De verklaring hiervoor is dat het ministerie van BZK verantwoordelijk is voor rijksbrede diensten op het terrein van de bedrijfsvoering; vijf van de negen baten-lastendiensten bij BZK zijn daarin werkzaam (RGD, P-Direkt, CAS/Doc-Direkt, FM-Holding/4FM, Werkmaatschappij). Overigens zijn vijf van deze baten-lastendiensten in de periode 2008-2010 opgericht. Deze ontwikkeling past in het huidige beleid van meer rijksbrede bundeling van bedrijfsvoeringstaken.



Figuur 4 Overzicht baten-lastendiensten per departement na de departementale herindeling (per 1-1-2011)

Wat tevens opvalt is dat elk departement minimaal één baten-lastendienst heeft. Dit impliceert dat baten-lastendiensten een zeer breed scala aan diensten en activiteiten leveren. Zij zijn werkzaam op terreinen zoals bedrijfsvoering, inspecties (zoals IVW en nVWA), toezichtstaken (Agentschap Telecom, NEA), subsidieverstrekking (zoals

Agentschap.NL en DUO) en (semi-) justitiële taken (zoals DJI en Almata). Zie bijlage B voor een overzicht van de producten en diensten per dienst.

2.4 Toezicht en controle

Bij de meeste departementen is de taak van toezicht en controle¹⁰ op baten-lastendiensten bij de centrale directie FEZ van neergelegd; sommige departementen (waaronder BZK) kennen echter een decentraal model. In tabel 2 is per departement weergegeven hoeveel fte wordt ingezet voor deze taak¹¹, wat de totale omvang is van de centrale financiële functie en van de totale baten van de baten-lastendiensten. Het aantal fte dat belast is met toezicht en controle varieert per departement. Bovendien valt op dat het aantal fte dat hiermee belast is relatief laag is, zeker in verhouding tot de grootte en het belang van de baten-lastendiensten.

Dept	fte toezicht-taak bij dept	fte centrale financiële functie	Aandeel toezicht op totaal	Aantal BLD
AZ	0	11	4% ¹²	1
BuZa	1	70	0%	1
BZK	7	109	6%	9
DEF	8	323	2%	3
EL&I	15	149	10%	8
FIN	1	31	3%	2
I&M	11	176	6%	4
OCW	6	39	15%	2
SZW	7	114	6%	2
V&J	2	44	5%	6
VWS	3	75	4%	6
Totaal	60	1227	5%	44

Tabel 2 aantal fte toezicht BLD/ZBO bij departementen (bron: inventarisatie FEZ-taken 2011, MinFin)

2.5 Eigenaarschap en opdrachtgeverschap

In de regeling is niet specifiek benoemd bij welke functionaris/ambtenaar de rol van eigenaar belegd moet zijn. In principe is en wordt het eigenaarschap belegd bij de (p)SG. Op deze manier is het eigenaarschap gescheiden van het opdrachtgeverschap, dat doorgaans belegd is bij de beleids-DG's. Uitzonderingen hierop zijn AZ, BZK en V&J: het eigenaarschap is hier belegd bij (verschillende) DG's. Dit leidt er bij BZK en V&J toe dat het eigenaarschap en opdrachtgeverschap van een aantal diensten (deels) in één hand ligt. Dit is weergegeven in tabel 3.

¹⁰ Hierbij moet gedacht worden aan het toetsen van investeringen en leenaanvragen, controleren jaarverslagen en begrotingen, vaststellen tarieven en ondersteuning van de eigenaar (bewaking continuïteit en risico's).

¹¹ Inventarisatie FEZ-taken 2011, Ministerie van Financiën. Het gaat bij deze taak om het toezicht op zowel BLD-en als ZBO's. Cijfers voor toezicht op enkel baten-lastendiensten zijn niet beschikbaar.

¹² Het aantal fte op de toezichttaak bij AZ is 0,4 fte, op een totaal van 11,3 fte in de centrale financiële functie. Hierdoor is het percentage fte 4%.

Departement	Eigenaarschap	Eigenaar = opdrachtgever?
AZ	SG	Nee
BZK	DG OBR, DG I&A, DG BK, DG WWI	Nee
BuZa	pSG	Nee
DEF	SG	Nee
EL&I	SG	Nee
FIN	pSG	Nee
I&M	SG en pSG	Ja (RWS ¹³)
OCW	SG	Ja (DUO ¹⁴)
SZW	SG en pSG	Nee
V&J	pSG, DG RR, DG PJS, DG V	Ja (DJI, CJIB, Justis, NFI, KLPD)
VWS	pSG	Nee

Tabel 3 Eigenaarschap per departement

Figuur 5 brengt het aantal opdrachtgevers per baten-lastendienst in beeld. Twintig baten-lastendiensten werken geheel of nagenoeg geheel voor hun eigen departement, zoals bij Defensie (Paresto, DVD en DTO) en Buitenlandse Zaken (CBI). De overig baten-lastendiensten hebben opdrachtgevers bij andere departementen. Met name baten-lastendiensten gericht op bedrijfsvoeringstaken (bijvoorbeeld RGD, Werkmaatschappij en Doc-Direkt bij BZK), inspecties (bijvoorbeeld het RIVM bij VWS en de nVWA bij EL&I) en subsidie-uitvoering (bijvoorbeeld Agentschap NL bij EL&I) werken voor een groot aantal ministeries.



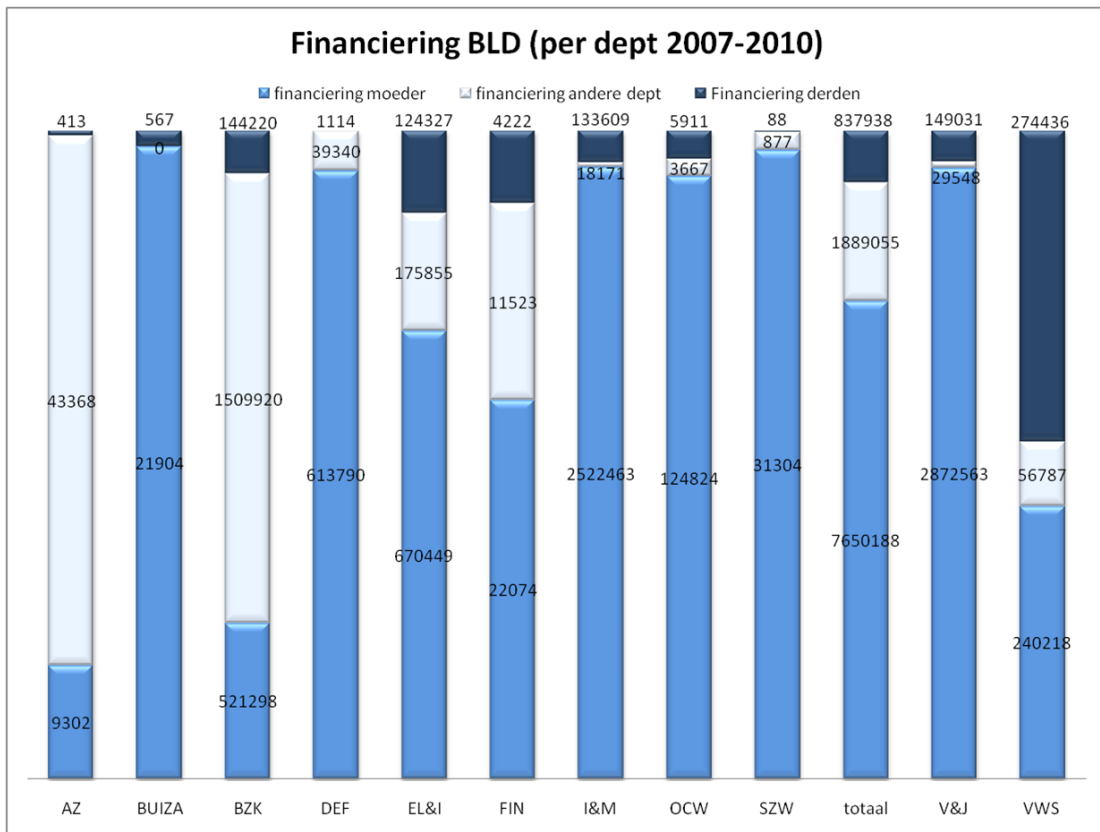
Figuur 5 Aantal departementen als opdrachtgever

¹³ Voor RWS geldt dat zij meerdere opdrachtgevers heeft, waarbij één van de opdrachtgevers ook eigenaar is.

¹⁴ Voor DUO geldt dat zij meerdere opdrachtgevers heeft, waarbij één van de opdrachtgevers ook eigenaar is.

2.6 Financiering baten-lastendiensten

In figuur 6 is de financiering van alle baten-lastendiensten binnen een departement gecumuleerd weergegeven. Uit deze figuur blijkt dat het merendeel van de financiering van de baten-lastendiensten afkomstig is van het moederdepartement. Een andere belangrijke financieringsbron vormen de andere departementen. Baten-lastendiensten werken dus voornamelijk binnen het Rijk. Een aantal baten-lastendiensten wordt gedeeltelijk door derden (buiten het Rijk) gefinancierd, bijvoorbeeld via tarieven. Voorbeelden hiervan zijn Agentschap Telecom (EL&I), RIVM (VWS), nVWA (EL&I) en CIBG (VWS).



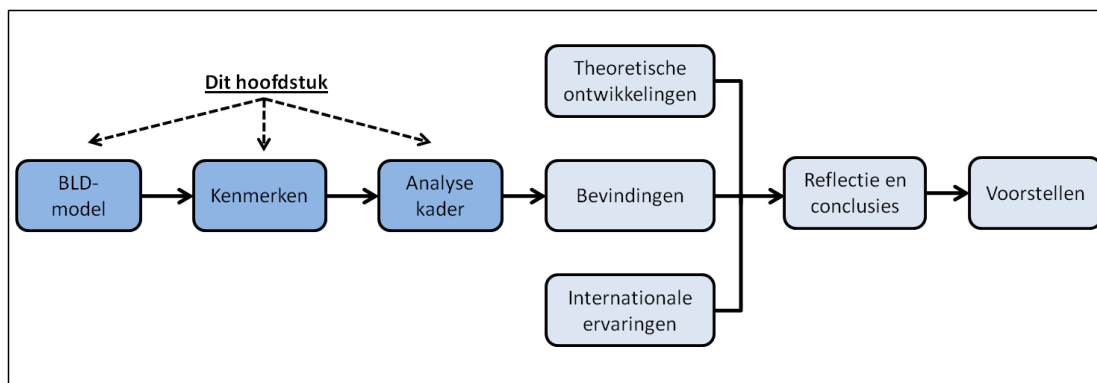
Figuur 6 Gemiddelde financiering BLD 2007-2010 (in mln euro)

2.7 Samenvatting

Het huidige baten-lastendienstenlandschap wordt gekarakteriseerd door een grote mate van diversiteit. Of het nu gaat om omvang (in fte of baten), soort activiteit, eigenaarschap of aantal opdrachtgevers, het is moeilijk om baten-lastendiensten over één kam te scheren.

Desalniettemin hebben de diensten een aantal gemeenschappelijke kenmerken die voortkomen uit het *one size fits all*-karakter van het huidige BLD-model, zoals het hanteren van een baten-lastenadministratie, de verplichting om doelmatigheid aantoonbaar te maken en het werkzaam zijn onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. In het volgende hoofdstuk worden deze en andere kenmerken nader toegelicht.

3 Het BLD-model en analysekader



In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde de historische achtergrond van de keuzes ten aanzien van de vormgeving van het huidige BLD-model, de uitgangspunten en kenmerken van het model en het daarop gebaseerde analysekader ten behoeve van de evaluatie.

3.1 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 scheiding tussen beleid en uitvoering: zowel de beleidsdirecties als de uitvoerende diensten werden hiërarchisch aangestuurd conform het traditionele aanstuuringsmodel (SG-DG-model). In die beperkte gevallen waar wel sprake was van uitvoering op afstand, ging het om ZBO's (Zelfstandige Bestuurs Organen, bijvoorbeeld universiteiten of de Kiesraad) die op volledig zelfstandige wijze opereerden en bestuursbeslissingen konden nemen buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid om.

De commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen (commissie-Geelhoed) constateerde in 1984 dat er sprake was van aanzienlijke lasten van overregulering in de overheids sfeer. Er was een duidelijk verband tussen de uit overregulering voortvloeiende lasten in overheids sfeer en de lasten die de burgers, ondernemers en particuliere instellingen hiervan ondervonden; tevens had de overregulering een afnemend effect op de performance van de overheid. Dit noopte tot vermindering van regeldruk en een andere inrichting van de overheid.

Tegen deze achtergrond en onder invloed van het *New Public Management*, ofwel NPM (zie bijlage D), ontstond een druk in Nederland om uitvoerende overheidsdiensten te verzelfstandigen. Eenzelfde tendens was zichtbaar bij andere Europese landen. Kerngedachte hierachter was dat de taakuitvoering doelmatiger kan plaatsvinden wanneer bepaalde verantwoordelijkheden voor de apparaatsinzet worden gedelegeerd aan de uitvoeringsorganisaties en wanneer er prikkels in het beheersregime worden gecreëerd die randvoorwaarden bieden voor en aanzetten tot meer bedrijfsmatig handelen.

Om dit te bereiken dienden de verscherpte beheerregels van het Rijk (ingesteld tijdens de Operatie Comptabel Bestel eind jaren '80) te worden gewijzigd, zodat uitvoeringsorganisaties genoeg ruimte zouden krijgen om een eigen doelmatige bedrijfsvoering in te richten. In het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer* (Ministerie van Financiën, 1991) werden de volgende knelpunten in het kader van resultaatgericht werken gesignaleerd:

- Door de budgettaire jaargrenzen mogen budgetten niet zonder meer worden overgeheveld naar volgende begrotingsjaren: het ontbreken van voldoende reserveringsfaciliteiten staat in bepaalde gevallen doelmatig werken in de weg;
- Er bestaan onvoldoende prikkels voor efficiënt werken, dit geldt zowel voor het genereren van extra ontvangsten als voor het creëren van efficiencywinsten;
- Een kas-verplichtingenadministratie bemoeilijkt het doorberekenen van afschrijvingskosten;
- Een leningsbevoegdheid ontbreekt, hetgeen met name voor investeringsuitgaven een probleem kan zijn.

Het rapport introduceerde tevens de basis van het zogenoemde agentschapsmodel en concretiseerde daarmee de relatie tussen beleid en uitvoering.

In 1992 komen de ministers van Financiën en BZK met een voorstel tot de invoering van agentschappen, waarbij een oplossing wordt gevonden voor bovenstaande knelpunten¹⁵. Zoals het Kabinet het zelf verwoordde, *'... getracht wordt meer ruimte te geven voor resultaatgericht management, zonder dat hierdoor de macro-doelstellingen (van normering, allocatie en beheersing) onder druk komen te staan'*.

Overigens is in 2000 de term agentschap gewijzigd in de huidige term baten-lastendienst. De term agentschap bleek te veel associaties op te roepen met ongewenste beleidsmatige autonomie¹⁶. In tegenstelling tot ZBO's vallen de baten-lastendiensten, evenals elke andere dienst van een departement, wel volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Opmerkelijk is dat het Kabinet in 1992 nog de keuze van het te voeren administratief stelsel per agentschap als maatwerk zag, in plaats van alle diensten verplicht een baten-lasten-administratie te laten voeren.

Terwijl voorheen aan twaalf instellingsvoorwaarden voldaan moest zijn om baten-lastendienst te mogen worden, zijn deze in 2005 teruggebracht naar drie voorwaarden (aantoonbare doelmatigheid, hanteren van een integrale kostprijs, en hanteren van een resultaatgericht sturingsmodel)¹⁷. Doel van deze vereenvoudiging was niet alleen de bureaucratische last te verminderen maar ook beter aan te sluiten bij de kern van de het model. Voor een nadere toelichting op de huidige instellingsvoorwaarden en alle overige regels waaraan een baten-lastendienst geacht wordt te voldoen, wordt verwezen naar bijlage C.

3.2 Kenmerken van het BLD-model

Het huidige BLD-model kent de volgende twee algemene uitgangspunten:

- De rijksoverheid kan, mede gebaseerd op de theorie van het NPM, op vergelijkbare wijze resultaatgericht aangestuurd worden als een bedrijf in de private sector. Dit vergt wel het opheffen van belemmeringen in het financieel beheer van de rijksoverheid, het introduceren van bedrijfsmatig werken en het creëren van marktachtige elementen en belangentegenstellingen (opdrachtnemer en opdrachtgever).
- Een baten-lastendienst dient het algemeen publiek belang en is niet uit op het creëren van economische meerwaarde. De Regeling baten-lastendiensten 2007 meldt hierover: *".. de aandacht van een baten-lastendienst (is) nadrukkelijk gericht op een goede publieke taakuitvoering. Een baten-lastendienst is geen commercieel bedrijf waarin het creëren van economische waarde ten bate van de aandeelhouders de belangrijkste drijfveer is. De baten-lastendienst staat in dienst van het algemeen belang"*.

Beide uitgangspunten lijken op gespannen voet met elkaar staan: enerzijds wordt een baten-lastendienst immers benaderd als ware het een commercieel bedrijf, terwijl anderzijds wordt

¹⁵ Brief Ministers van Financiën en BZK dd. 25 juni 1992, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300, nr 39

¹⁶ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 974, nr. 6, p. 9-10

¹⁷ Tweede Kamer, 2005-2006, 28 737, nr. 11

gesteld dat het dat juist niet is. Deze spanning zal ook terugkomen in de bevindingen van deze evaluatie.

Deze algemene uitgangspunten zijn in de Regeling baten-lastendiensten 2007 vertaald in de volgende specifieke kenmerken van het BLD-model:

- **Resultaatgericht sturingsmodel:** onderscheid in drie rollen (opdrachtnemer, opdrachtgever, eigenaar); outputsturing door opdrachtgever; aanwezigheid van belangentegenstelling / onderhandelingspel;
- **Doelmatigheid / meetbaarheid:** hanteren van een integrale kostprijs; aanwezigheid van homogene meetbare producten en diensten; sturen op doelmatigheid (met behulp van indicatoren);
- **Afwijkend financieel regime:** aanwezigheid van investeringen; gebruik leenfaciliteit; opbouw eigen vermogen; hanteren baten-lastenadministratie;

Naast deze modelkenmerken veronderstelt het model ook dat er sprake is van **autonomie in de bedrijfsvoering**.

Onderstaand worden deze huidige, aan elkaar gerelateerde, kenmerken nader toegelicht.

3.2.1 *Resultaatgericht sturingsmodel*

- Onderscheid in drie rollen
Er worden in het BLD-model drie rollen onderscheiden: die van opdrachtnemende dienst, beleidsopdrachtgever en eigenaar. De baten-lastendienst is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van middelen en voor de uitvoering van het beleid volgens de specificaties van de opdrachtgever. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de wat-vraag (doel, kwaliteitsniveau en het gewenste effect) en is de budgethouder. De beleidsdirecties zijn dus vanuit hun opdrachtgevende rol primair verantwoordelijk voor het beleidsbudget en de beleidsresultaten. De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit en integriteit van de baten-lastendienst.
- Outputsturing en outputfinanciering (door opdrachtgever)
De kerngedachte van resultaatgerichte sturing en financiering is dat:
 - a. vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgevers en de uitvoerende dienst afspraken worden gemaakt over aard en omvang van de prestaties, kwaliteit en kosten;
 - b. op basis van geleverde prestaties wordt afgerekend en dat hierover achteraf verantwoording wordt afgelegd.

Sturing en financiering van de diensten vinden dus plaats op basis van te leveren prestaties (output) en niet op basis van budget of apparaatzet (input). De baten-lastendienst verdient zijn geld door prestaties te verrichten voor opdrachtgevers en heeft zelf geen budget. Hierbij past alleen een bekostigingsmethodiek op basis van gerealiseerde productie.
- Aanwezigheid van belangentegenstelling / onderhandelingspel
Het maken van onderscheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever expliciteert de belangenafweging. Elke speler heeft andere belangen die vaak tegengesteld zijn. Aangezien elke speler wordt geacht voor zijn eigen belangen op te komen ontstaan er onderhandelingen zodat bij de afspraken over producten, kwaliteit en prijzen *value for money* wordt verkregen. Het onderscheiden van een opdrachtgever en een eigenaar geeft een waarborg dat er een evenwichtige afweging plaatsvindt tussen enerzijds het opdrachtgeversbelang (zo goedkoop/doelmatig mogelijk product en hoge kwaliteit) en anderzijds het algemenere organisatiebelang (een structureel goed toegeruste, uitvoerende organisatie). Dit vereist wel dat er goed kan worden omgegaan met de aanwezige informatieasymmetrie: de opdrachtnemer kent zelf het beste zijn kosten-

structuur en heeft in de onderhandelingen wat dat betreft een voorsprong op de opdrachtgever.

3.2.2 Doelmatigheid / meetbaarheid

- Hanteren van een integrale kostprijs
In het kostprijsmodel dient een koppeling gelegd te worden tussen de gedefinieerde producten en diensten en de aan deze producten en diensten integraal toe te rekenen kosten. Door deze kostprijs te vergelijken met de kostprijs van eerdere jaren of met de kostprijs van eenzelfde product of dienst van andere organisaties, kan inzicht verkregen worden in – en vervolgens gestuurd worden op – de (relatieve) doelmatigheid van de uitvoering. Hiervoor is het wel noodzakelijk om alle kosten van een dienst toe te rekenen aan de prestaties: alleen dan is er sprake van een integrale kostprijs.
- Aanwezigheid van homogene meetbare producten en diensten
Bedrijfsmatig werken veronderstelt besturing aan de hand van producten en diensten en financiering / ex post afrekening op basis van de productie (op basis van integrale kostprijzen). Het heeft dan ook, zoals de regeling zelf stelt "... *alleen zin om als baten-lastendienst te gaan werken als duidelijke producten en / of diensten te identificeren zijn*". Daarnaast dienen de activiteiten door de opdrachtnemer planbaar en voorspelbaar te zijn, en moet de opdrachtnemer de kosten kunnen beïnvloeden.
- Sturen op doelmatigheid
Er is sprake van doelmatigheid indien:
 - a. met het zelfde budget meer prestaties worden geleverd tegen een constante kwaliteit; of
 - b. de kwaliteit van de prestatie toeneemt bij eenzelfde hoeveelheid en budget.Om dus te kunnen sturen op verbeterde doelmatigheid is het noodzakelijk om (meerjarig) inzicht te hebben in de doelmatigheidsindicatoren op het vlak van kwaliteit én kostprijs.

3.2.3 Afwijkend financieel regime

Zoals beschreven in artikel 10 van de Comptabiliteitswet wijkt het financieel regime van baten-lastendiensten af van het reguliere administratieve regime doordat zij met een baten-lastenadministratie werken. Hierin worden lasten en baten toegerekend aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt, respectievelijk de baten ontstaan. Dit stelsel maakt het mogelijk de integrale kosten (en opbrengsten) af te leiden uit de administratie. Het afwijkende financiële regime is alleen toegestaan voor de apparaats-uitgaven van een dienst en niet voor de programmauitgaven. De belangrijkste specifieke kenmerken van het afwijkende financiële regime zijn de volgende:

- Afschrijven op investeringen
Kenmerk van een doelmatige bedrijfsvoering is het zelfstandig kunnen doen van investeringen (in vaste activa). De hieraan verbonden kapitaal- en afschrijvingskosten moeten doorberekend worden in de integrale kostprijs. Wanneer er sprake is van hoge en onregelmatige investeringen is dit voordelig, omdat deze kosten gespreid kunnen worden over de levensduur van de investering, in plaats van dat zij in één keer ten laste van het betreffende jaar komen.
- Leenfaciliteit
Doel van de leenfaciliteit is om te komen tot een doelmatiger liquiditeitsbeheer. Baten-lastendiensten kunnen gebruik maken van de leenfaciliteit voor overname van vaste activa bij de oprichting (initiële investeringen en lening) en voor nieuwe investeringen in vaste activa. Het is niet toegestaan om de leenfaciliteit te gebruiken voor het aantrekken van extra financiële middelen, bijvoorbeeld voor het dekken van lopende uitgaven of liquiditeitsproblemen.

- Eigen vermogen

Vermogensvorming maakt het mogelijk om voorzieningen te treffen en overlopende posten op te nemen op de balans. Baten-lastendiensten mogen een eigen vermogen aanhouden van 5% van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaar. Door het aanhouden van eigen vermogen wordt de zogenoemde eindejaarskoorts voorkomen en worden beheersbeslissingen meer gebaseerd op (bedrijfs)economische gronden dan op de toevallige beschikbaarheid van kasgelden. Het toestaan van eigen vermogen verhoogt derhalve de prikkels tot efficiënt werken en maakt ook interne sturing op resultaat mogelijk. Positieve saldi die ontstaan - door bijvoorbeeld een aanwijsbaar efficiënter beheer - worden zichtbaar.

3.2.4 *Autonomie in de bedrijfsvoering*

Het uitgangspunt dat de overheid resultaatgericht aangestuurd kan worden betekent¹⁸ dat er net als in de private sector sprake moet kunnen zijn van zelfstandige bedrijfsvoeringkeuzes op de zogeheten PIOFACH-terreinen¹⁹. Hierbij gaat het, zoals ook in de regeling baten-lastendiensten is aangegeven, om het 'hoe' van de uitvoering en niet over het 'waarom'. Dat impliceert dat er in beginsel geen rekening gehouden hoeft te worden met beginselen of waarden anders dan reeds in de markt aanwezig. In het sturingsmodel geldt enkel het streven naar doelmatigheid als drijvende kracht achter de invulling van de verschillende rollen.

3.3 **Analyse kader**

De in dit hoofdstuk toegelichte modelkenmerken vormen tevens het analysekader (tabel 4), waaraan de praktijk kan worden getoetst. Als meetlat is steeds gedefinieerd de mate waarin een bepaald modelkenmerk voorkomt.

¹⁸ Binnen de algemene kaders van wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de voorschriften vanuit Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁹ PIOFACH staat voor Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Communicatie en Huisvesting.

<i>Modelkenmerk</i>	<i>Meetlat</i>
Resultaatgericht sturingsmodel <ul style="list-style-type: none"> ▪ onderscheid in drie rollen ▪ outputsturing door opdrachtgever ▪ belangentegenstelling / onderhandelingspel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mate van volwassen rolinvulling ▪ mate waarin opdrachtgever aan outputsturing doet ▪ mate waarin er sprake is van belangentegenstelling
Doelmatigheid / meetbaarheid <ul style="list-style-type: none"> ▪ hanteren van een integrale kostprijs ▪ aanwezigheid van homogene meetbare producten en diensten ▪ sturen op doelmatigheidsindicatoren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mate waarin een integrale kostprijs wordt gehanteerd ▪ mate waarin er sprake is van homogene en meetbare producten en diensten ▪ mate waarin er gestuurd wordt c.q. kan worden op doelmatigheidsindicatoren
Afwijkend financieel regime <ul style="list-style-type: none"> ▪ aanwezigheid van afschrijvingen op investeringen ▪ gebruik leenfaciliteit ▪ opbouw eigen vermogen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mate waarin er geïnvesteerd wordt ▪ mate waarin er gebruik wordt gemaakt van de leenfaciliteit ▪ mate waarin het eigen vermogen door de tijd heen fluctueert
Autonomie in de bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mate waarin een BLD zelfstandig bedrijfsvoeringskeuzes kan maken

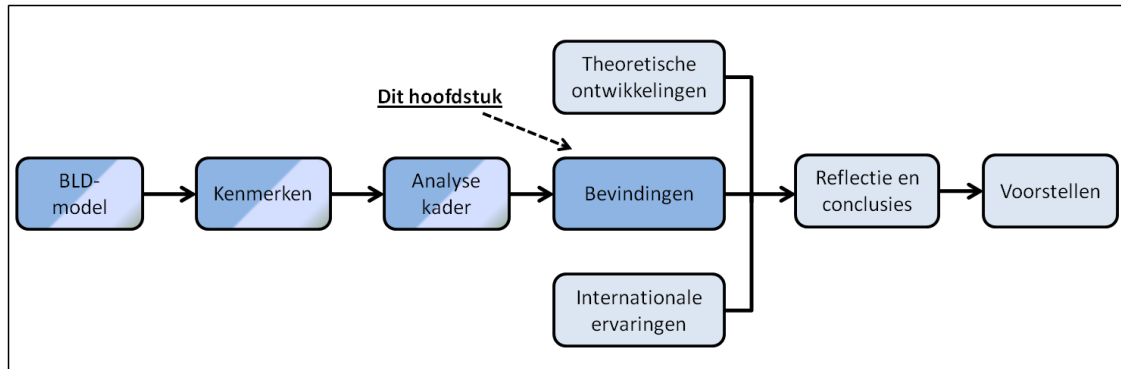
Tabel 4 Analyse kader evaluatie BLD-model

3.4

Samenvatting

Terugkijkend naar de jaren '80 en '90 kan geconstateerd worden dat de theorie van *New Public Management* van invloed is geweest op de vormgeving van het model. In de kenmerken van het model is dit terug te zien. De vraag is echter in hoeverre ook in de praktijk aan deze kenmerken invulling wordt of kan worden gegeven. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

4 Empirie



In het vorige hoofdstuk is het analysekader ten behoeve van de evaluatie beschreven. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de praktijk - de empirie - per hoofdkenmerk getoetst door deze langs de meetlat te leggen.

Door de aard van de gekozen onderzoeksmethode (enquêtes, expertmeetings, interviews en case studies) zijn de bevindingen veelal kwalitatief en daardoor moeilijk cijfermatig te onderbouwen. Dit speelt met name een rol bij de toepassing van het analysekader op het resultaatgericht sturingsmodel (§ 4.1), op de doelmatigheid (§ 4.2) en op de autonomie in de bedrijfsvoering (§ 4.4). De beschreven bevindingen zijn gebaseerd op de rode lijnen die zijn aangetroffen bij de analyse van al het onderzoeksmateriaal; de gedeelde inzichten die door het merendeel van de geïnterviewden worden onderschreven.

4.1 Resultaatgericht sturingsmodel

In het analysekader wordt het functioneren van het resultaatgericht besturingsmodel afgemeten aan de mate waarin er sprake is van volwassen rolinvulling, outputsturing en belangentegenstelling. De volgende bevindingen komen het meest pregnant naar voren:

4.1.1 Onderscheid in de drie rollen

- De scheiding van beleid en uitvoering heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken alsook op een doelmatiger uitvoering daarvan²⁰. Als gevolg hiervan zijn (niet-kwantificeerbare) kostenbesparingen gerealiseerd.
- Het belang van het onderscheiden van drie rollen wordt breed gedeeld. Echter, over het belang van het beleggen van de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij verschillende personen zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt gezegd dat dit erg belangrijk is omdat alleen dan de juiste checks en balances ontstaan, hetgeen bijdraagt aan een doelmatiger eindresultaat. Anderzijds wordt gezegd dat het een kunstmatige scheiding is: voornamelijk wanneer opdrachtgever en eigenaar zich in dezelfde beleidskolom bevinden, vallen de rollen automatisch samen.
- Er is een grote diversiteit aangetroffen aan opvattingen over de rolinvulling. Dit komt doordat er geen goede beschrijvingen bestaan van de verschillende rollen en doordat de opdrachtgevers- en eigenaarsrollen meestal gekoppeld zijn aan functies (zoals DG of pSG).
- De wijze waarop een rol worden ingevuld is daarmee vooral afhankelijk van de interesse, kennis, beschikbare tijd en prioriteit, etc. van de persoon die hem invult. Uit de case studies bij tien baten-lastendiensten²¹: "Vaak blijkt dat een goede opdrachtgever of

²⁰ Essay PwC, januari 2011

²¹ Case studies 10 baten-lastendiensten (2011), uitgevoerd door adviesbureau ConQuaestor in opdracht van het Ministerie van Financiën.

eigenaar zelf ervaring heeft in de uitvoering en daardoor de juiste uitvoeringskaders en vragen stelt. En betrokken is bij de organisatie”.

- Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de invulling van de rollen verschilt. Er zijn diensten waarbij de rollen professioneel ingevuld worden, maar ook diensten waarbij rollen sterker ingevuld kunnen worden dan nu het geval is.
- De wijze waarop de rollen van opdrachtgever en eigenaar worden ingevuld is verder afhankelijk van de wijze waarop zij ondersteund worden: hetzij door de directie FEZ, hetzij door een aparte afdeling die zich specifiek toelegt op uitvoeringsdiensten. Uit de case studies komt naar voren dat vijf van de tien onderzochte baten-lastendiensten een advies- en ondersteunende rol van de eigenaar missen. De rol van FEZ beperkt zich in de praktijk tot het bewaken van budgetten en financiële risico's.
- Zoals gezegd worden in de praktijk de rollen van eigenaar en opdrachtgever soms verenigd in dezelfde persoon (zie ook § 2.5). In de case studies was hiervan sprake bij drie van de tien diensten. Bij nadere bestudering van de case studies blijkt dat in deze drie gevallen het aantal opdrachtgevers steeds beperkt was tot één of twee, en dat de opdrachtgevers, de opdrachtnemer en de eigenaar zich allen in dezelfde beleidskolom bevonden.
- Eigenaars, opdrachtgevers en opdrachtnemers zouden meer van elkaar kunnen leren. De eigenaarsrol heeft daarbij het specifieke aspect om erop toe te zien dat het spel zuiverder gespeeld wordt.
- Het eerstelijnsstoezicht is in omvang en kennis beperkt (zie tabel 2 in § 2.4). Ook het tweedelijnsstoezicht vanuit het Ministerie van Financiën kan kwalitatief sterker ingevuld worden: op dit moment is het toezicht teveel beperkt tot het instellingstraject bij de oprichting van een nieuwe baten-lastendienst en daarna tot het toetsen van de reguliere begroting en verantwoording. Signalen van problemen en / of kostenstijgingen bij baten-lastendiensten worden daardoor pas in een laat stadium bekend bij FEZ en Financiën.

4.1.2 *Outputsturing en outputbekostiging*

- Output is vaak moeilijk te definiëren. Sturing op output is dan ook moeilijk te realiseren. Waar sturing op output niet mogelijk is blijken wel regelmatig andere vormen van resultaatsturing toegepast te worden (zoals sturing op taken en / of processen). Ook wordt in die situaties regelmatig met uurtarieven gewerkt.
- Inputbekostiging is bij veel diensten dominant. Dit geldt vooral bij diensten die niet-homogene en / of specifieke overheidsproducten leveren (zoals inspecties of fraudebestrijding), waar sprake is van overheidsmonopolies of van het produceren van producten met een maatschappelijke waarde. Voor dit soort diensten is niet de integrale kostprijs doorslaggevend als het gaat om de vraag welke hoeveelheid er geleverd moeten worden; het algemeen belang vereist eenvoudigweg dat de taken worden uitgevoerd. Er is dan meer sprake van sturing op beschikbaar budget.
- Het model brengt het risico van perverse prikkels met zich mee. Eén van de directeuren verwoordt dit als volgt: *"Indien de bekostiging door de opdrachtgever uitsluitend gebaseerd is op $p \times q$ dan heeft de opdrachtnemer er belang bij om die q gedurende het jaar te maximaliseren, terwijl dat niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan het maatschappelijk welzijn"*.
- Nacalculatie vindt plaats bij vijf van de tien onderzochte case studies. Hier wordt slechts betaald voor diensten die geleverd zijn. Bij de overige diensten is geen sprake van echte afrekening.

Outputsturing en -bekostiging: voorbeeld uit de praktijk

Een praktijkvoorbeeld van outputsturing en -bekostiging is aangetroffen bij een baten-lastendienst die subsidieregelingen uitvoert. Waar mogelijk is hier het uitvoeringsproces in delen geknipt. Elk deel van het proces wordt afgesloten met een concreet "product" (bijvoorbeeld: subsidieverlening, rapport controlebevindingen, betaling, vaststelling). Ten behoeve van de offerte wordt een inschatting gemaakt van de uren die gemiddeld aan de vervaardiging van een product worden besteed. $\text{Urenbesteding} \times \text{uurtarief} = \text{geoffreerde productprijs}$.

Voor elk product dat wordt afgerond, wordt aan de opdrachtgever de productprijs in rekening gebracht. Aan de opdrachtgever wordt gerapporteerd over de geleverde aantallen ten opzichte van de begroting. In deze systematiek ligt ook een stimulans voor efficiency opgesloten. Als voor de vervaardiging van de producten gemiddeld minder uren nodig zijn dan begroot, dan kan dit leiden tot een positief exploitatieresultaat.

Voor enkele subsidieregelingen (en voor sommige activiteiten binnen een regeling) is het niet mogelijk om "producten" te onderscheiden waarvoor het mogelijk is om een normering voor het aantal te besteden uren vast te stellen. In deze gevallen wordt in de offerte een inschatting gemaakt van de urenbesteding en bestaat de afrekening van de uitvoeringskosten uit de bestede uren \times het uurtarief. Om een nacalculatie van het resultaat per subsidieregeling mogelijk te maken en om in voorkomende gevallen de werkelijke bestede uren in rekening te kunnen brengen, wordt door alle medewerkers integraal tijdgeschreven.

4.1.3

Belangentegenstelling / onderhandelings spel

- De belangentegenstelling tussen de opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer wordt bij veel baten-lastendiensten niet zo ervaren. In plaats hiervan is er veeleer sprake van belangencongruentie en dus van een gemeenschappelijk doel.
- Zoals in elke sturingsrelatie bestaat er tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer een zekere mate van informatieasymmetrie: de opdrachtnemer beschikt over meer informatie dan opdrachtgever en eigenaar. Om deze asymmetrie te verminderen wordt een veelheid van informatie opgevraagd. Vaak blijkt deze informatie door de opdrachtnemer intern niet te worden gebruikt en alleen te worden geproduceerd om aan een externe informatieverplichting te voldoen. Er vindt dan uitwisseling plaats van opgelegde informatie die niet altijd de werkelijkheid weergeeft. Er zijn voorbeelden aangetroffen van kostprijzen die alleen worden gehanteerd in de verplichte stukken maar die verder niet worden gebruikt. Anderzijds worden kostprijzen bij andere baten-lastendiensten wel gebruikt als sturingsinstrument.
- Uit de case studies komt naar voren dat er bij (politiek) gevoelige onderwerpen intensief informeel contact bestaat tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer over de inhoud van de taak. Hierdoor wordt de informatieasymmetrie verminderd.
- Wanneer een baten-lastendienst de enige aanbieder is van bepaalde producten of diensten kan hij zich jegens zijn opdrachtgevers als monopolist kan gaan gedragen. In die gevallen moet transparantie worden gebracht door benchmarking met vergelijkbare aanbieders, al dan niet in de marktsector. Voor specifieke overheidsproducten bestaan echter nauwelijks alternatieven die als vergelijkingsmateriaal kunnen dienen. Daardoor blijft de prijsvorming ondoorzichtig. Dit bemoeilijkt het spelen van een onderhandelings spel.

4.1.4

Samenvatting

Samengevat kan gesteld worden dat de scheiding van beleid en uitvoering een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering van publieke taken. Als gevolg hiervan zijn (niet-kwantificeerbare) kostenbesparingen gerealiseerd. Tegelijkertijd functioneert het sturingsmodel in de praktijk slechts ten dele (en kan het ook moeilijk functioneren) op de wijze zoals in de Regeling baten-lastendiensten 2007 was bedoeld: de wijze waarop aan de rollen invulling wordt gegeven blijkt vooral persoons-

gebonden, er is vaker sprake van inputsturing dan van outputsturing. De belangentegenstelling die in de regeling wordt verondersteld wordt doorgaans niet zo door de spelers ervaren. De verschillende diensten laten overigens een gedifferentieerd beeld zien van de werking van het resultaatgericht sturingsmodel: er zijn ook goede voorbeelden aangetroffen.

4.2 Doelmatigheid en meetbaarheid

De volgende algemene bevindingen worden gedaan op basis van het onderzoeksmateriaal:

- Het kostenbewustzijn en -inzicht bij zowel eigenaar, opdrachtgever als opdrachtnemer is volgens betrokkenen toegenomen als gevolg van het BLD-model. Zoals één van de geïnterviewden verwoordde: *"Het voertuig van het BLD-model heeft het kostenbewustzijn aangewakkerd. En dat is de bottom line van de winst die ik de afgelopen jaren heb gezien. Kostenbewustzijn en het gesprek daarover met eigenaar en opdrachtgevers"*.
- De verzelfstandiging heeft bijgedragen aan de emancipatie van de uitvoering. Enerzijds zijn baten-lastendiensten zich er goed van bewust dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben die behelst dat ze doelmatig en kostenbewust moeten opereren; anderzijds realiseren opdrachtgevers zich meer dan voorheen dat aan de uitvoering van beleid een prijskaartje hangt, en dat de prijs afhankelijk is van hoe het beleid precies wordt vormgegeven. Eén van de geïnterviewde opdrachtgevers benoemde dat als *"de verbetering van de feedback naar de opdrachtgever toe"*.
- Betrokkenen hebben ook aangegeven de doelmatigheid moeilijk cijfermatig te kunnen aantonen (zie ook § 4.2.3). Aantoonbare doelmatigheid is in de regeling het bestaansrecht van de baten-lastendiensten.

4.2.1 Integrale kostprijs

- In de departementale begrotingen 2011 hebben slechts 19 van de 44 baten-lastendiensten een integrale kostprijs opgenomen in de BLD-paragraaf. Een uurtarief is door 22 diensten opgenomen. Zes diensten hebben geen van beide opgenomen (zie ook tabel 5);
- De uitgevoerde case studies laten zien dat negen van de tien onderzochte diensten over een vorm van een kostprijsmodel beschikken. Het is niet duidelijk of het daarbij ook om een integrale kostprijs gaat. Bij zes van de negen diensten vormt dit kostprijsmodel de basis voor (gedeeltelijke) outputbeposting. Voor de overige drie diensten heeft het kostprijsmodel vooral een allocatiefunctie. Het wordt dan gebruikt om intern te sturen op capaciteit, kostenplaatsen en budgetten en in sommige gevallen op normen.
- Er zijn veel kanttekeningen gemaakt bij de geschiktheid van een dienst om met kostprijzen te werken. Kostprijzen kunnen eigenlijk alleen – meerjarig – worden opgesteld wanneer er sprake is van meetbare, eenduidige en homogene producten. Dat is maar beperkt het geval (zie § 4.2.2).
- Daarnaast blijkt dat de mate van detaillering van de productencatalogus en de bijbehorende integrale prijzen soms is doorgeschooten. Dit brengt extra lasten met zich mee zonder dat deze leiden tot een verbetering van de kwaliteit (zie ook het kader op de volgende pagina).

4.2.2 Homogene meetbare producten

Naarmate producten en diensten in aard, kwaliteit en eenheid minder helder gedefinieerd zijn, worden toerekeningen van kosten meer globaal en arbitrair²². In de praktijk levert slechts een beperkt aantal diensten homogene, meetbare producten, voornamelijk op het terrein van de Rijksbrede bedrijfsvoering (beveiliging, catering, schoonmaak, huisvesting, etc.) en subsidieverlening. De meeste baten-lastendiensten produceren diensten en goederen die heterogeen en moeilijk meetbaar zijn, zoals advies, inspecties en fraude-

²² Essay Deloitte, 12 januari 2011.

bestrijding (zie bijlage B voor een totaaloverzicht van het type werkzaamheden per dienst). Als *second best*-oplossing worden in dergelijke gevallen vaak uurtarieven gehanteerd²³.

Kostprijsmodellen: voorbeelden uit de praktijk

Voorbeeld 1

Eén van de geïnterviewden gaf aan dat er weliswaar sprake was van een kostprijsmodel binnen de dienst, maar dat men intern eigenlijk niet wist hoe met dit model omgegaan moest worden. In het kostprijsmodel was 40% van de parameters geprikt. Het doel van het kostprijsmodel had moeten zijn dat men wist waar de cost drivers zouden zitten, maar in de praktijk bleek dit niet het geval te zijn. Een ander voorbeeld is het doorslaan van de mate van detail van de kostprijzen. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat er binnen die dienst interne facturen verstuurd werden op het niveau van pennen en potloden. Dit had niets meer te maken met het doel van het model, namelijk het krijgen van inzicht in de kosten, maar veroorzaakt wel extra kosten door alle handelingen en bureaucratie die hierbij komt kijken.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld van een kostprijsmodel is aangetroffen bij een baten-lastendienst die de methode van integrale kostprijsberekening gebruikt. Op basis van de inschatting van de opdrachtenportefeuille worden de benodigde bezetting en de daaruit voortvloeiende personele kosten berekend. Op basis van de inschatting van de benodigde bezetting worden vervolgens de te maken materiële kosten begroot. Zo komt een begroting van de totale exploitatiekosten tot stand. Door de exploitatiekosten te delen door het aantal verwachte directe uren (de aan opdrachtgevers te declareren uren van de benodigde bezetting) ontstaat de integrale kostprijs (= aan de opdrachtgevers in rekening te brengen uurtarief). De integrale kostprijs wordt gedifferentieerd berekend voor verschillende niveau's (tariefgroepen).

4.2.3

Doelmatigheid

- Ondanks de verbeteringen in het kostenbewustzijn en de emancipatie van de uitvoering, is het zeer complex om op basis van harde cijfers aan te tonen dat er daadwerkelijk sprake is van doelmatigheidswinsten. Nederland is hierin geen uitzondering: ook in het buitenland blijkt men problemen mee te hebben met het meetbaar maken van doelmatigheid waardoor men naar andere oplossingen is gaan zoeken (zie § 5.2.2 en 5.3.2). De volgende problemen doen zich voor bij het meten van doelmatigheid:
 - Veel niet-beïnvloedbare factoren zijn van invloed zijn op de doelmatigheid (met name politieke en bestuurlijke prioriteiten);
 - Er hebben geen goede nulmetingen plaatsgevonden waartegen bereikte resultaten kunnen worden afgezet;
 - Vanwege wijziging van productkenmerken en wijziging in de totale productenportfolio zijn er vaak trendbreuken zodat inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de doelmatigheid ontbreekt.
- Om de doelmatigheidsontwikkeling beter inzichtelijk te maken is in 2008 in de Rijksbegrotingsvoorschriften in samenspraak met alle betrokken diensten een format opgenomen voor doelmatigheidsindicatoren. Er is een aantal verplichte generieke indicatoren waarover alle diensten moeten rapporteren met daarnaast ruimte voor enkele specifieke indicatoren. Voor het format geldt het *comply or explain*-principe. Het is als groeimodel geïntroduceerd maar vanaf 2011 voor alle diensten verplicht. Het gebruik ervan is geanalyseerd in tabel 5.

²³ Aan het hanteren van uurtarieven is het nadeel verbonden dat de tijd die besteed mag worden aan één advies, inspectie, etc. vaak niet is of kan worden genormeerd. Daardoor is het moeilijk om achteraf te oordelen over de doelmatigheid van de ureninzet.

Generieke indicatoren	# diensten	% totaal
▪ met kostprijs	19	43%
▪ met tarief p/u	22	50%
▪ met omzet per productgroep	27	61%
▪ met # fte	28	64%
▪ met 2 of meer kwaliteitsindicatoren	34	77%

Tabel 5 Gebruik doelmatigheidsindicatoren begroting 2011

- Van veel diensten zijn in de begroting 2011 nog niet alle verplichte indicatoren opgenomen. De *sense of urgency* bij de baten-lastendiensten zelf, de (centrale) directies FEZ en het Ministerie van Financiën is kennelijk niet groot genoeg, ondanks het feit dat doelmatigheidswinst het belangrijkste motief is voor deze organisatievorm.
- Uit de case studies komt naar voren dat de beschikbare doelmatigheidsgegevens niet of nauwelijks geanalyseerd worden en dat er nauwelijks een controle-instrumentarium aanwezig is om de externe informatie als stuurinformatie te (kunnen) gebruiken (noch bij de dienst zelf, noch bij FEZ). Vaak zijn de kengetallen voor de betreffende baten-lastendienst niet relevant omdat het oorspronkelijke kostprijsmodel niet meer wordt gevolgd of achterhaald is. De informatie wordt in die gevallen in het oude stramien slechts plichtmatig aangeleverd door de baten-lastendiensten. Verder is opgevallen dat kengetallen die betekenis geven aan doelmatigheid, ontbreken. Dit zijn bijvoorbeeld arbeidsproductiviteit, overhead, verhouding directe en indirecte (personeels)kosten.
- De extern georiënteerde diensten uit de case studies (dit zijn diensten die niet gericht zijn op de interne bedrijfsvoering van het rijk) geven eerste prioriteit aan het nastreven van een goede kwaliteit van de dienstverlening. De politieke en maatschappelijke aandacht is vooral op de dienstverlening gericht. Daarentegen zijn intern op het Rijk georiënteerde diensten meer gefocust op kostenbeheersing en tariefniveau. Mogelijkerwijs speelt hierbij een rol dat het dienstenaanbod van deze baten-lastendiensten niet uniek is en ook door de markt kan worden geleverd. Het zijn diensten die opdrachtgevers en eigenaren kennen vanuit hun eigen ervaring: verkopen, verhuren, adviseren, inhuren.
- Een baten-lastendienst valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat andere factoren dan alleen bedrijfsmatige motieven een rol spelen. De politieke druk op een beleidsterrein blijkt vaak dominanter dan het doelmatigheidsstreven. Dit geldt bijvoorbeeld voor DJI, waar weloverwogen de keus is gemaakt dat het detentiewezen niet wordt overgelaten aan de private sector. Uit de case studies komt naar voren dat met name bij extern georiënteerde diensten de kwaliteit en beschikbaarheid van de productie belangrijker zijn dan de doelmatigheid en het bedrijfsmatig werken.
- Sommige eigenaren zijn van mening dat de baten-lastendiensten onvoldoende rekening houden met de financiële risico's die zij nemen, in de wetenschap dat een baten-lastendienst als overheidsorganisatie toch niet failliet kan gaan.

4.2.4

Samenvatting

Samengevat kan gesteld worden dat het sturen op doelmatigheid in de praktijk maar beperkt plaatsvindt op de wijze zoals in de Regeling baten-lastendiensten 2007 is bedoeld. Wel is volgens betrokkenen het kostenbewustzijn en –inzicht toegenomen, mede doordat de diensten nu een eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat neemt echter niet weg dat de doelmatigheid veelal niet of nauwelijks cijfermatig kan worden aangetoond. Homogene en stabiele producten komen maar weinig voor, wat tot problemen leidt bij het berekenen van goede integrale kostprijzen. Integrale kostprijzen worden dan ook maar beperkt gehanteerd, alhoewel er ook goede voorbeelden zijn aangetroffen. Regelmatig hebben opstellers van kostprijsmodellen de neiging deze erg gedetailleerd te maken. Deze “doorgeslagen”

detaillering leidt tot hoge beheerskosten en geeft een schijnwerkelijkheid weer. De voorgeschreven doelmatigheidsindicatoren worden niet overal gebruikt of blijken weinig meerwaarde te hebben voor de sturing. Ook is er weinig aandacht om hierover te rapporteren.

4.3 Afwijkend financieel regime

In het analysekader wordt het functioneren van het afwijkende financiële regime afgemeten aan de mate waarin er afgeschreven en geïnvesteerd wordt, waarin er gebruik wordt gemaakt van de leenfaciliteit en waarin het eigen vermogen fluctueert in de tijd. Voordat hierop ingegaan wordt, worden eerst enkele algemene bevindingen gegeven met betrekking tot het hanteren van een baten-lastenadministratie:

- De meerkosten van het hanteren van een baten-lastenadministratie bij de baten-lastendiensten zijn becijferd op een indicatief bedrag tussen de 13 en 35 miljoen euro. Deze berekening is gemaakt op basis van een in 2010 uitgevoerd onderzoek door het Ministerie van Financiën in samenwerking met Het ExpertiseCentrum (HEC) naar aanleiding van de motie-Mastwijk. In dit onderzoek werd berekend wat de globale (incidentele en structurele) kosten zouden zijn wanneer voor het hele Rijk een baten-lastenstelsel ingevoerd zou worden²⁴.
- Daarnaast worden bij de eigenaar en bij opdrachtgevers indirecte extra beheerskosten gemaakt die moeilijk te kwantificeren zijn:
 - aansluitingskosten samenhangend met de omzetting van baten-lasten naar kas-verplichtingen ten behoeve van de departementale begroting en verantwoording;
 - kosten veroorzaakt door de vertraging die deze omzetting met zich meebrengt, waardoor de directie FEZ niet altijd tijdig over de juiste cijfers beschikt;
 - kosten van het extra toezicht op de baten-lastendiensten dat plaats moet vinden vanwege de grotere afstand (ten opzichte van een hiërarchisch aangestuurd onderdeel) die het model met zich meebrengt²⁵.
- Zoals in 4.1 al besproken, zijn er naast meerkosten in individuele gevallen ook besparingen gerealiseerd vanwege de verbeterde doelmatigheid en verbeterde besluitvorming. Uit de evaluatie kan echter niet worden herleid in welke mate deze voortvloeien uit het werken met een baten-lastenadministratie of uit de zelfstandige status van de dienst.

4.3.1 Investeringsniveau

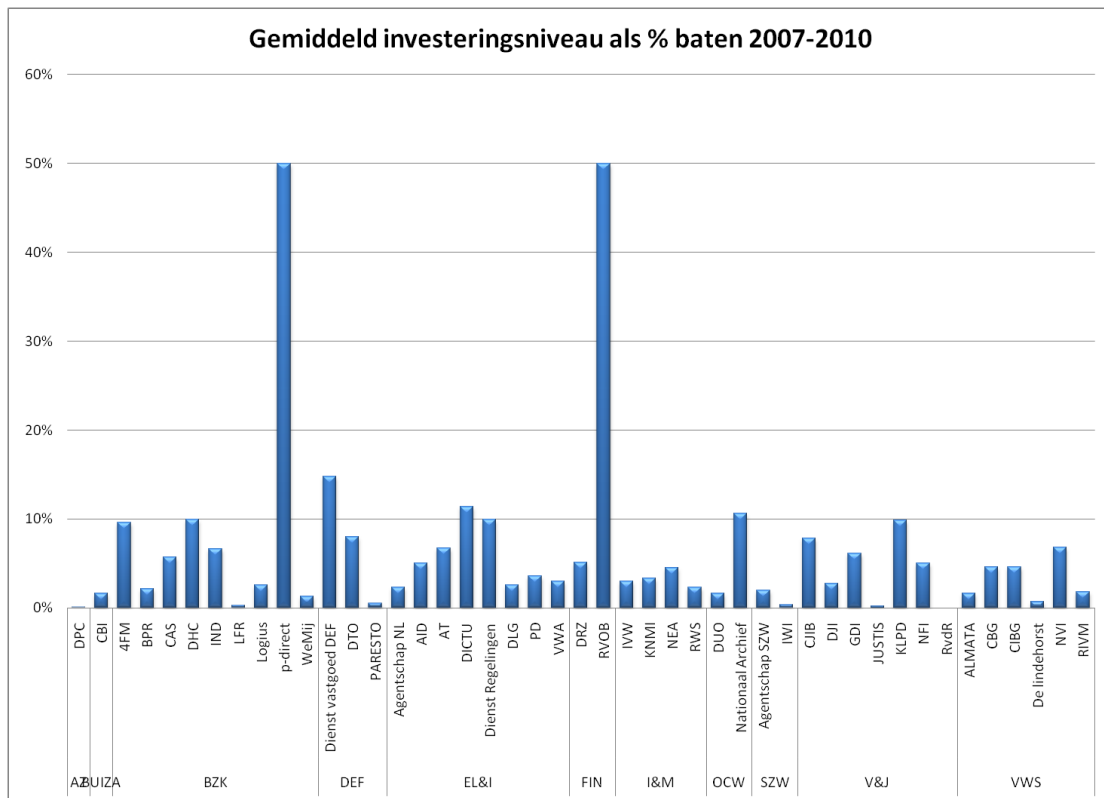
- Het gemiddelde investeringsniveau over de afgelopen jaren laat zien dat er relatief weinig geïnvesteerd wordt (figuur 7). Slechts zes diensten kennen een investeringsniveau dat hoger is dan 10% van hun totale baten. Met uitzondering van vier diensten (RGD, P-Direkt, DVD en RVOB) is ook de fluctuatie per jaar in de hoogte van de investeringen gering.
- De hoogte van de afschrijvingskosten in de periode 2007-2010 (figuur 8) duidt ook op een laag investeringsniveau. Het merendeel van de diensten heeft minder dan 5% afschrijvingskosten.
- Uit het cijfermateriaal (begrotingen en jaarverslagen) komt naar voren dat het aantal bestaansjaren van een dienst geen invloed heeft op de mate van investeringen en afschrijvingen die de dienst doet. De percentages blijven bij alle diensten door de jaren vrijwel constant.
- Bij de afschrijvingskosten valt verder op dat de diensten met een investeringspercentage van meer dan 10%, bedrijfsvoeringsdiensten zijn (huisvesting en ICT).
- De bevinding dat de meeste baten-lastendiensten weinig investeren kan verklaard worden doordat de kapitaalintensiteit over het algemeen laag is. De kapitaalintensiteit

²⁴ Tweede Kamer, 2009-2010, 31 865, nr. 24 Voor de berekening van de kosten van het hanteren van het baten-lastenstelsel bij baten-lastendiensten is alleen gekeken naar structurele kosten. In het onderzoek uit 2010 werden deze kosten berekend op basis van het aantal fte in de financiële functie en de toename in dit aantal wanneer er gewerkt zou worden met een baten-lastenstelsel. Deze toename werd bepaald op basis van een pilot bij oud-LNV en op basis van internationale ervaringen. Voor de baten-lastendiensten is dezelfde berekening gebruikt, met dien verstande dat bepaald is hoe groot de afname in fte zou zijn wanneer er gewerkt zou worden met een kas-verplichtingenadministratie.

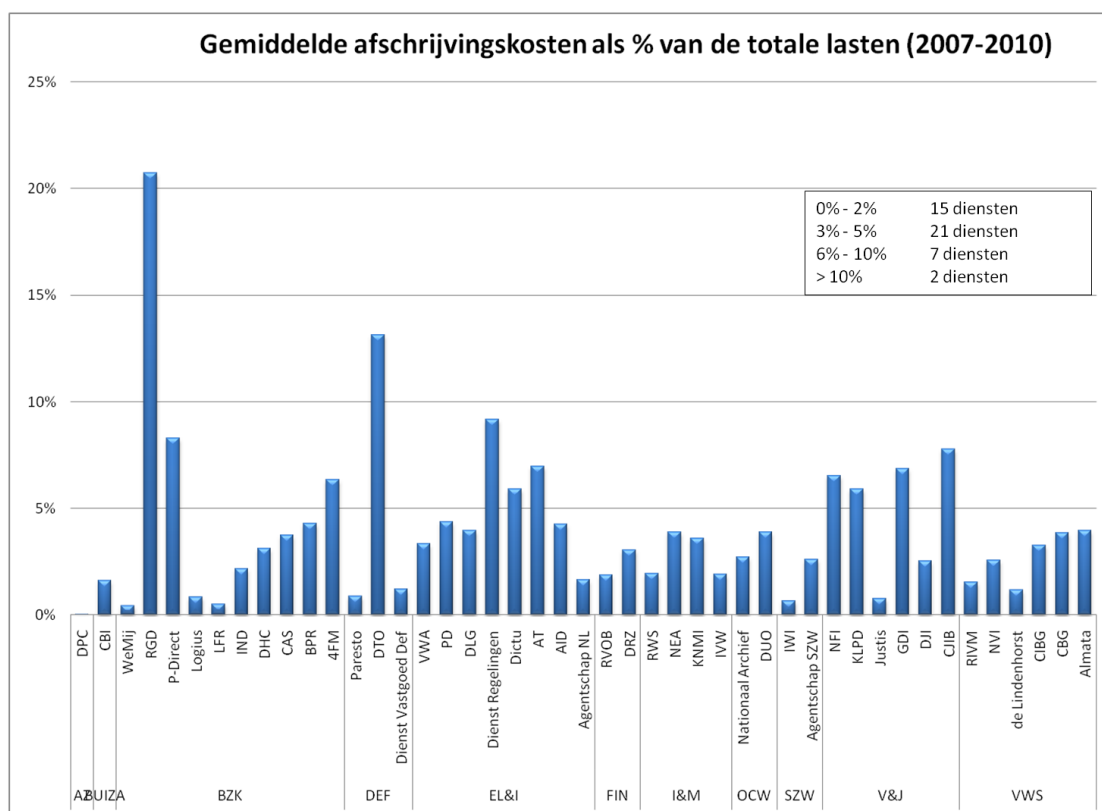
²⁵ Essay KPMG, maart 2011.

kan worden afgemeten aan de kapitalisatiefactor (totale activa/totale baten). Slechts bij vier diensten (RWS, RVOB, RGD en P-Direkt) is deze factor groter dan 1: deze zelfde diensten hebben het hoogste investeringsniveau. De overige diensten hebben allemaal een lagere kapitalisatiefactor, hetgeen aangeeft dat er sprake zou moeten zijn van een arbeidsintensief productieproces.

- De afschrijvingskosten en investeringen worden ook verlaagd doordat de baten-lasten-diensten, conform het Rijkshuisvestingstelsel, hun huisvesting betrekken van de RGD en aan de RGD huur betalen. Hierdoor hoeven diensten niet te investeren in panden, en daardoor ook niet af te schrijven op gebouwen.
- Voor de meeste baten-lastendiensten bestaat het grootste deel van de kosten uit de jaarlijks terugkerende lopende uitgaven, zoals de personele kosten en de huur van de gebouwen (zie voorgaande punt).
- Door betrokkenen wordt aangegeven dat investeringen soms niet als investeringen worden opgevoerd en dus geactiveerd, maar in een keer als kosten worden genomen, bijvoorbeeld bij ICT-uitgaven.



Figuur 7 Investeringsniveau per BLD per ministerie



Figuur 8 Afschrijvingskosten per BLD per ministerie

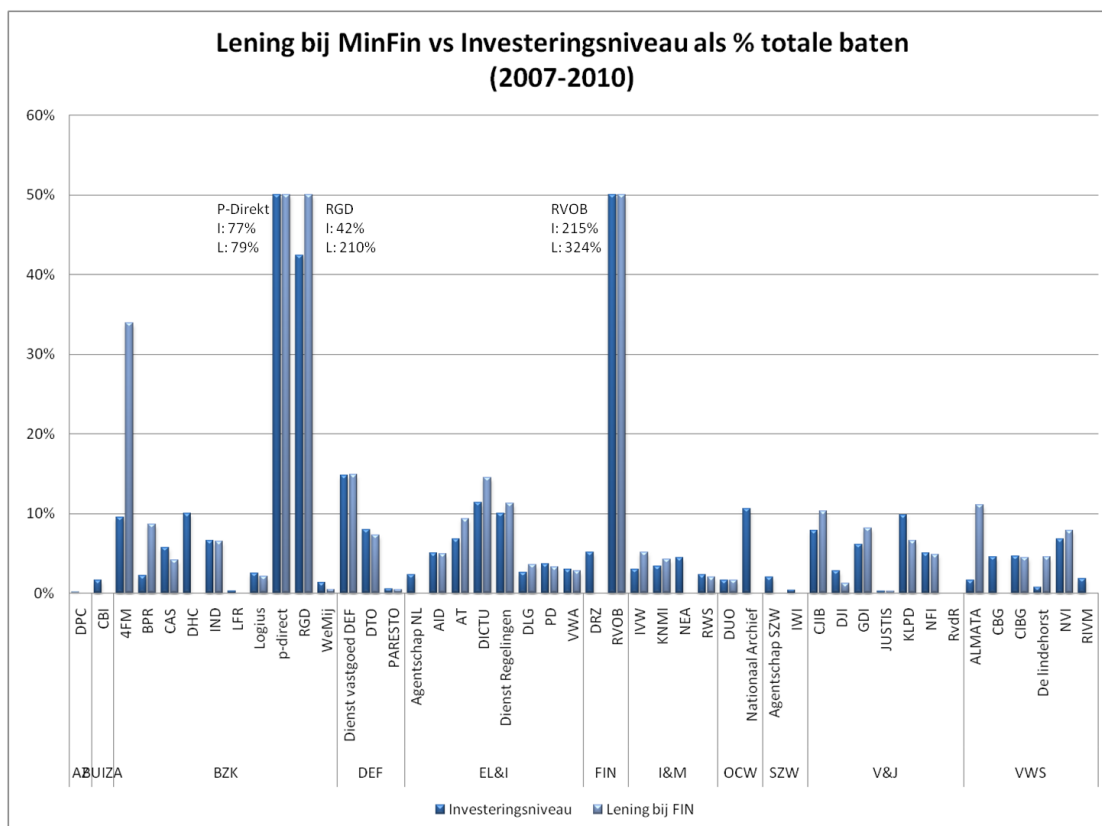
4.3.2 Leenfaciliteit

In figuur 9 zijn de gemiddelde investeringen afgezet tegen het gemiddeld gebruik van de leenfaciliteit, beide als percentage van de totale baten. Op basis van deze figuur wordt een aantal zaken geconstateerd:

- Er zijn 12 diensten die in de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt hebben van de leenfaciliteit. Financiering van (kleine) investeringen geschiedt ten laste van het eigen vermogen.
- Van de overige 32 diensten zijn er 15 diensten die elk jaar gebruik hebben gemaakt van de leenfaciliteit. Hieruit volgt dat 17 diensten niet jaarlijks gebruik hebben gemaakt van de leenfaciliteit.
- Van de 32 diensten die gebruik hebben gemaakt van de leenfaciliteit, zijn er 12 diensten die (over de periode 2007-2010) structureel meer lenen dan dat zij investeren. Bij een drietal diensten (4FM, ALMATA, Lindenhorst) is dit te verklaren doordat zij pas kort bestaan en een initiële lening hebben afgesloten²⁶. Verder is het gangbaar dat in de jaarlijkse cijfers kleine verschillen te zien zijn tussen wat er geleend wordt en de hoogte van de investering. Dit verschil wordt bijvoorbeeld verklaard door een vertraging in de investering, een lager dan verwacht investeringsbedrag of overloop over de jaargrens heen. Hiervan lijkt sprake te zijn bij vier diensten. Bij vijf diensten is op basis van de cijfers geen verklaring voor het verschil tussen lening en investering. In tabel 6 is een overzicht per jaar gegeven van het absolute verschil in leenvolume en investeringsvolume voor de diensten die meer lenen dan investeren en voor diensten die juist meer investeren dan lenen. De RGD is hierin apart weergegeven gezien het feit dat het systeem voor deze dienst anders is vormgegeven dan bij de meeste diensten.

²⁶ Bij oprichting neemt een baten-lastendienst activa en investeringen over van het moederdepartement. Hiervoor kan een lening worden afgesloten. Wanneer dit wordt gedaan staan tegenover de lening geen directe (nieuwe) investeringen.

- De oorzaak van een hoger leenvolume dan investeringsvolume wordt in de jaarverslagen meestal niet toegelicht.



Figuur 9 Lenen vs investeren als % van de totale baten

- Het lenen (via de leenfaciliteit) heeft effect op de hoogte van het financieringstekort van het Rijk en wordt daarom ingeperkt door leenplafonds. Sommige diensten hebben aangegeven dat zij het laatste jaar minder makkelijk toestemming krijgen van hun moederdepartement om gebruik te maken van de leenfaciliteit, hetgeen hen soms zou hebben beperkt om te investeren.

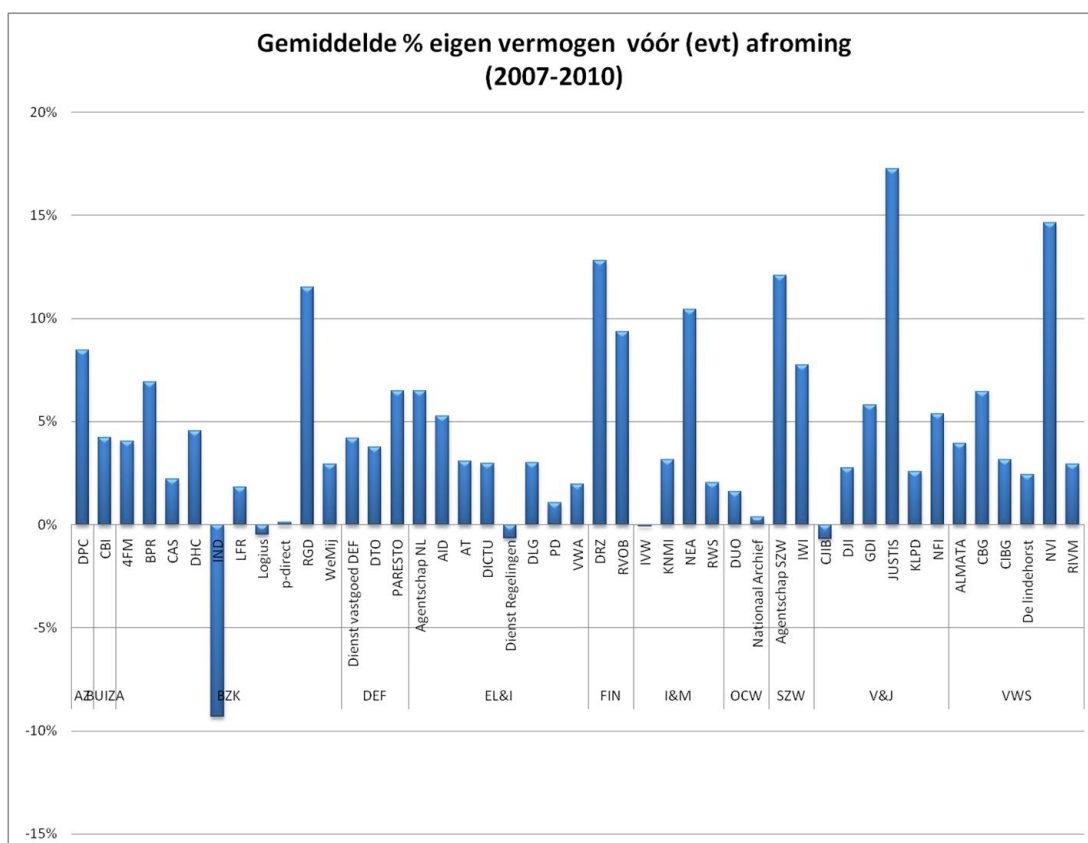
in € mln	2007	2008	2009	2010	Totaal
Meer lenen dan investeren (11 diensten)	-5	25	9	14	43
Meer investeren dan lenen (20 diensten)	-153	-47	-90	-78	-368
RGD	-530	-422	5.045	-198	3.895

Tabel 6 Absolute verschillen tussen lenen en investeren

4.3.3

Eigen vermogen

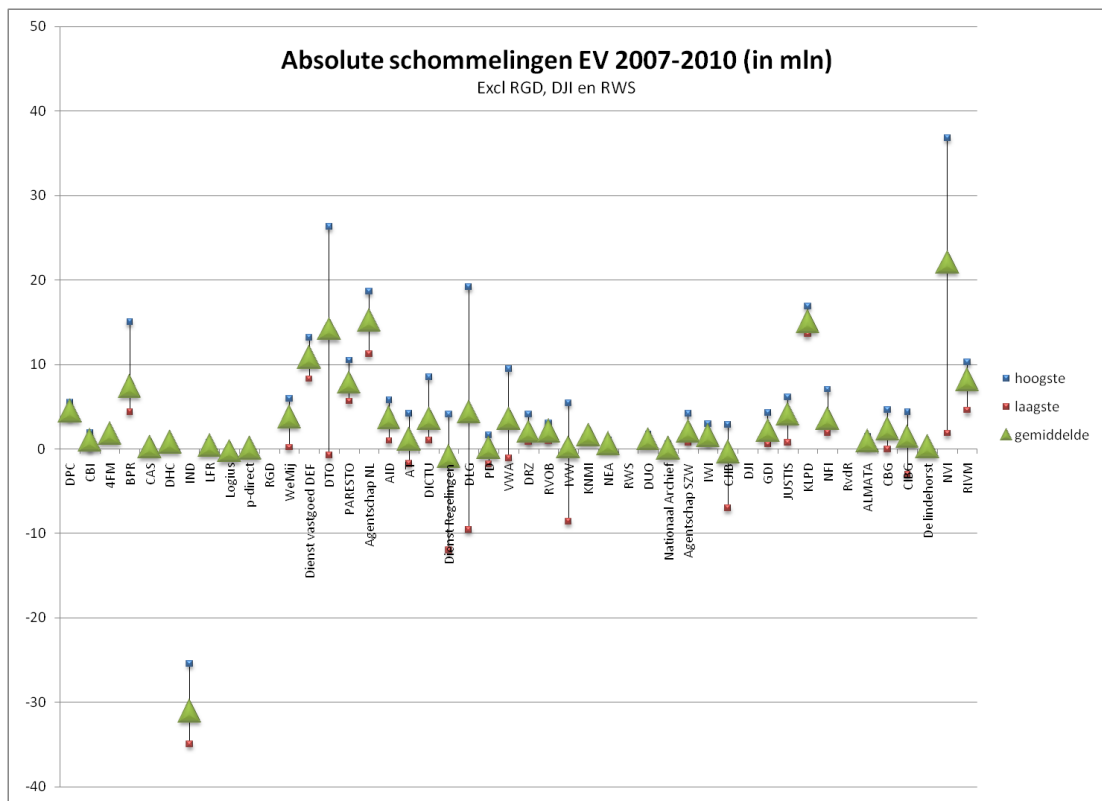
- In figuur 10 is het gemiddelde eigen vermogen van de diensten weergegeven. Het gaat hier om het eigen vermogen bij onverdeeld resultaat, dus vóór eventuele afroaming / aanvulling. Hieruit blijkt dat vrijwel alle diensten gebruik maken van de ruimte om eigen vermogen op te bouwen.



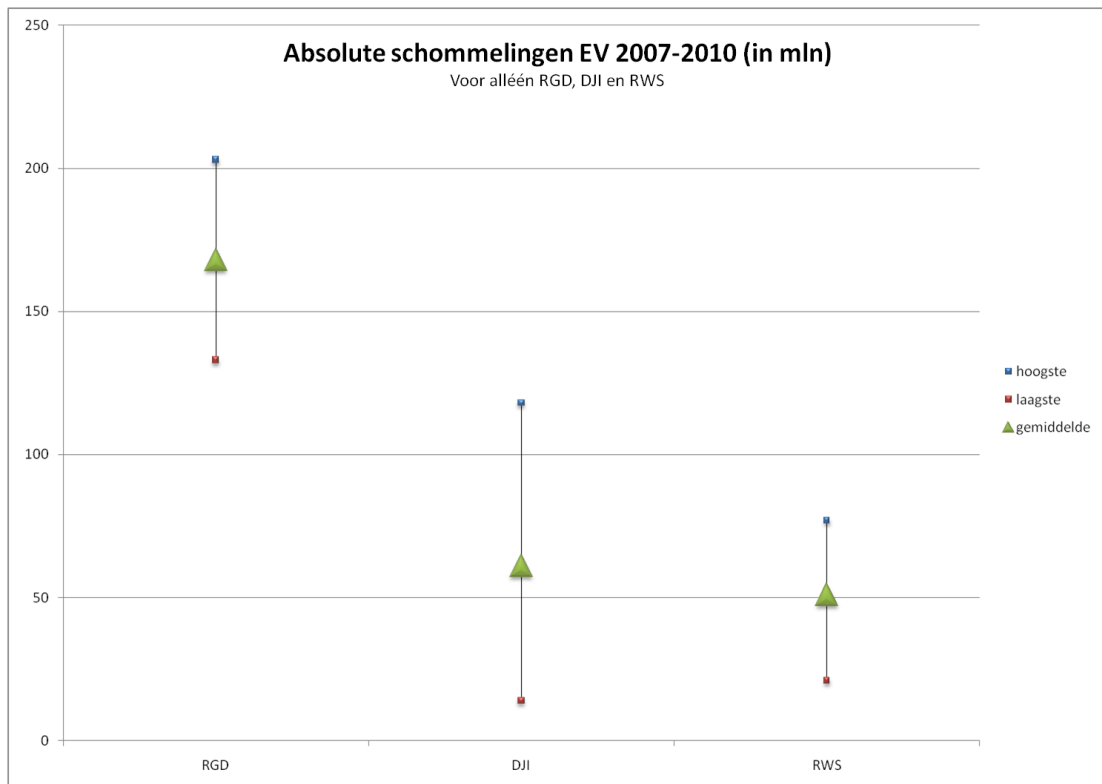
Figuur 10 Gemiddeld EV als % van de totale baten bij onverdeeld resultaat

- In figuur 11 en figuur 12 zijn de hoogte van het gemiddelde absolute eigen vermogen weergegeven en de absolute schommelingen daarin. Het driehoekje geeft het gemiddelde eigen vermogen weer, die vierkantjes geven de maximale en minimale omvang van het eigen vermogen weer. Vanwege de grote verschillen in omvang zijn in figuur 11 de diensten met kleinere eigen vermogens opgenomen en in figuur 12 de diensten met grotere eigen vermogens en grote afwijkingen²⁷. Uit deze figuren blijkt dat bij 26 diensten de fluctuaties van het eigen vermogen in het tijdvak 2007-2010 beperkt zijn.
- De combinatie dat de eigen vermogens hoog zijn en over langere perioden redelijk stabiel zou erop kunnen wijzen dat er ruimte is om de kostprijzen/tarieven te verlagen.
- Het eigen vermogen wordt, zoals in de expertmeetings, interviews en case studies naar voren is gekomen, door de baten-lastendiensten ingezet voor het opvangen van bedrijfsvoeringsrisico's veroorzaakt door externe factoren, zoals onverwachte tegenvallers in de uitvoering of wijzigingen in politieke wensen en voor kleine investeringen (zie § 4.3.2).

²⁷ Dit is gedaan omdat anders de figuur onleesbaar geworden zou zijn.



Figuur 11 Absolute schommelingen in het EV voor de jaren 2007-2010, excl RGD, DJI en RWS



Figuur 12 Absolute schommelingen in het EV voor de jaren 2007-2010 van RGD, DJI en RWS

- Voorraden / onderhanden werk blijken in beperkte mate te worden aangehouden. Er zijn 17 diensten die nooit voorraden / onderhanden werk hebben aangehouden tussen 2007

en 2010, en 24 diensten met voorraden / onderhanden werk kleiner dan 10% van hun totale baten. Vijf diensten hebben voorraden / onderhanden werk van meer dan 10%. Hieronder vallen ook RWS en de RVOB. Het onderhanden werk dat zij aanhouden betreft respectievelijk MIRT-projecten en grondexploitaties. Deze posten beslaan 98% van het totaal aan aangehouden voorraden / onderhanden werk.

- De quick ratio van een dienst geeft aan wat de verhouding is tussen de overlopende posten aan de activakant (debiteuren, nog te ontvangen bedragen, liquide middelen) en de overlopende posten aan de passivakant (crediteuren, nog te betalen bedragen). Voor het merendeel van de diensten is deze quick ratio over de jaren heen vrij constant. Dit duidt erop dat bij de meeste diensten over de jaren heen de jaarlijkse kosten ongeveer gelijk zijn aan de jaarlijkse uitgaven.
- Voorzieningen worden in beperkte mate aangehouden. Er zijn 7 diensten die geen voorzieningen hebben aangehouden in de periode 2007-2010 en 34 diensten die minder dan 10% voorzieningen ten opzichte van hun totale baten hebben aangehouden. Drie diensten (DRZ, RVOB en IWI) hebben gemiddeld meer dan 10% voorzieningen aangehouden.

4.3.4 *Samenvatting*

Het nut van het afwijkende financiële regime is bij een aanzienlijk aantal baten-lasten-diensten niet evident geworden, alhoewel het hier gaat om één van de meest karakteristieke elementen van het BLD-model. Ook een aantal eigenaren en opdrachtnemers heeft aangegeven dat een baten-lastenadministratie voor hen niet noodzakelijk is om invulling te geven aan resultaatgericht werken. De mogelijkheden om kosten van investeringen te spreiden over de jaren en het gebruik van de leenfaciliteit worden door bijna alle baten-lastendiensten gebruikt, maar hebben vooral meerwaarde bij (een beperkt aantal) bedrijfsvoeringsdiensten die kapitaalintensiever zijn dan de andere diensten. Het eigen vermogen voorziet in een behoefte en is relatief robuust, gelet op de geringe fluctuaties die door de jaren heen zichtbaar zijn. Voor diensten met een gering investeringsvolume, geringe afschrijvingskosten en waar kosten en uitgaven over de jaren grotendeels aan elkaar gelijk zijn voldoet veelal ook een kas-verplichtingenadministratie²⁸ om te komen tot een goed kosteninzicht en integrale kostprijscalculatie.

4.4 **Autonomie in de bedrijfsvoering**

Omdat het BLD-model veronderstelt dat baten-lastendiensten autonomie hebben in de bedrijfsvoering, is dit meegenomen in de analyse. Klopt het eigenlijk wel dat de politieke en bestuurlijke context waarbinnen baten-lastendiensten opereren geen invloed heeft op de autonomie die zij hebben in hun bedrijfsvoering? De volgende bevindingen zijn gedaan:

- De politiek heeft per definitie invloed op hetgeen er binnen de Rijksoverheid gebeurt. De politiek is uiteindelijk immers de opdrachtgever van de diensten. Zij bepaalt wat er moet gebeuren. Bij baten-lastendiensten die dicht bij de politiek staan, kan dit een beperkend effect hebben op de mate van autonomie die de diensten hebben in hun bedrijfsvoering. Met enige regelmaat zijn politieke beslissingen namelijk niet de beste keus vanuit het oogpunt van doelmatigheid. Zo wordt bijvoorbeeld bij DJI op verzoek van de Tweede Kamer een minimum aantal cellen aangehouden, zelfs wanneer deze langere tijd leeg blijven.
- De ervaring van voornamelijk eigenaren is bovendien dat de wens van de Tweede Kamer om greep te krijgen op de uitvoering verder toeneemt; voorbeelden hiervan zijn het fte-slot en het inhuurplafond. Eén van de geïnterviewden verwoordde de invloed van de politiek op de diensten als volgt: *"Ons systeem wordt wel heel vaak gefrustreerd door politieke ingrepen en bezuinigingen. Dat is niet echt behulpzaam om de beroepstrots te stimuleren."*

²⁸ Essay AnderssonElffersFelix, 15 januari 2011

- Ook de ontwikkeling van specifieke bedrijfsvoeringsdiensten heeft invloed op de keuzevrijheid die beleidsuitvoerende diensten hebben in hun bedrijfsvoering. Meer en meer zijn ook baten-lastendiensten verplicht hier hun diensten af te nemen (denk aan P-Direkt en de RGD). Daardoor neemt hun ruimte om eigen beslissingen te nemen op de PIOFACH-terreinen af. Het programma Compacte Rijksdienst²⁹ versterkt deze ontwikkeling nog verder. De beleidsvrijheid op het terrein van de arbeidsvoorwaarden was altijd al ingekaderd doordat ook baten-lastendiensten onder de CAO-Rijk vallen.
- Door geïnterviewden is ook aangegeven dat een baten-lastendienst als overheidsorgaan niet failliet kan gaan, zodat de wijze waarop met bedrijfsvoeringsrisico's wordt omgegaan niet vergelijkbaar is met die in de markt. De 'tucht van de markt' wordt onvoldoende gevoeld. In het ergste geval is de eigenaar gehouden om het negatieve eigen vermogen weer aan te zuiveren.

4.4.1 *Samenvatting*

Uit het voorgaande blijkt dat van volledige autonomie in de bedrijfsvoering voor de baten-lastendienst maar zeer beperkt sprake is. Hier komt duidelijk de spanning naar voren tussen enerzijds het bedrijfsmatig werken en anderzijds het dienen van het algemeen belang, zoals al eerder besproken in § 3.2.

4.5 **Samenvatting**

Resumerend zijn in dit hoofdstuk de volgende bevindingen gedaan:

- *Resultaatgericht sturingsmodel:* de scheiding van beleid en uitvoering heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering van publieke taken. Als gevolg hiervan konden (niet-kwantificeerbare) kostenbesparingen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd functioneert het sturingsmodel in de praktijk slechts ten dele (en kan het ook moeilijk functioneren) op de wijze zoals in de Regeling baten-lastendiensten 2007 was bedoeld: de wijze waarop aan de rollen invulling wordt gegeven blijkt vooral persoonsgebonden, er is vaker sprake van inputsturing dan van outputsturing, en de belangentegenstelling die in de regeling wordt verondersteld wordt niet zo door de spelers ervaren. De verschillende diensten laten overigens een gedifferentieerd beeld zien van de werking van het resultaatgericht sturingsmodel.
- *Doelmatigheid en meetbaarheid:* het sturen op doelmatigheid vindt in de praktijk maar beperkt plaats op de wijze zoals in de Regeling baten-lastendiensten 2007 is bedoeld. Tegelijkertijd is volgens betrokkenen het kostenbewustzijn en –inzicht toegenomen, mede doordat de diensten nu een eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat neemt echter niet weg dat de doelmatigheid veelal niet of nauwelijks cijfermatig kan worden aangetoond. Homogene en stabiele producten komen maar weinig voor wat tot problemen leidt bij het berekenen van goede integrale kostprijzen. Integrale kostprijzen worden dan ook maar beperkt gehanteerd, alhoewel er ook goede voorbeelden zijn aangetroffen. Regelmatig hebben opstellers van kostprijsmodellen de neiging deze erg gedetailleerd te maken. Deze "doorgeslagen" detaillering leidt tot hoge beheerskosten en geeft een schijnwerkelijkheid weer. De voorgeschreven doelmatigheidsindicatoren worden niet gebruikt of blijken weinig meerwaarde te hebben voor de sturing. Ook is er weinig aandacht om hierover te rapporteren.
- *Afwijkend financieel regime:* Het nut van het voeren van een baten-lastenadministratie is bij een aanzienlijk aantal baten-lastendiensten niet evident geworden, alhoewel het hier gaat om één van de meest karakteristieke elementen van het BLD-model. Ook een aantal eigenaren en opdrachtnemers heeft aangegeven dat een baten-lastenadministratie voor hen niet noodzakelijk is om invulling te geven aan resultaatgericht werken. De mogelijkheden om kosten van investeringen te spreiden over de jaren en het gebruik van de leenfaciliteit worden door bijna alle baten-lastendiensten gebruikt, maar hebben vooral meerwaarde bij bedrijfsvoeringsdiensten die kapitaalintensiever zijn dan de

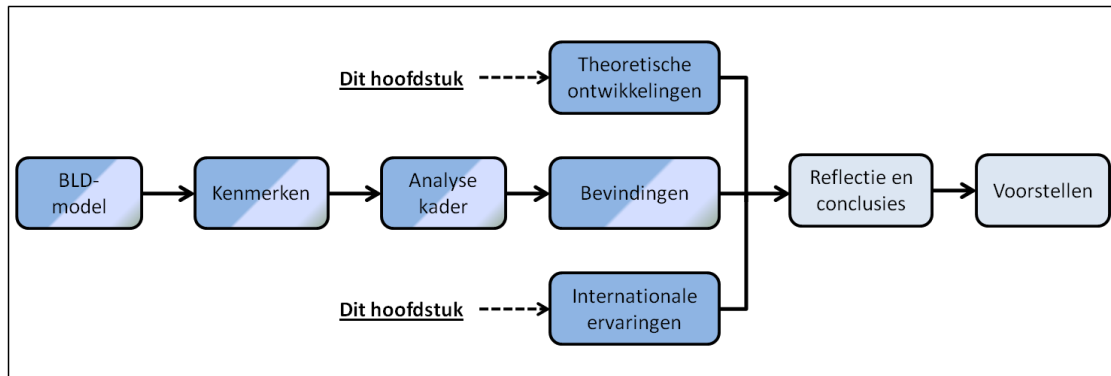
²⁹ Het programma Compacte Rijksdienst zorgt door onder meer middel van bundeling en vereenvoudiging van bedrijfsprocessen in shared services om te komen tot een slimmere en kleinere overheid. Zie voor meer info www.rijksoverheid.nl

andere diensten. Het eigen vermogen voorziet in een behoefte en is relatief robuust, gelet op de geringe fluctuaties die door de jaren heen zichtbaar zijn. Voor diensten met een gering investeringsvolume, geringe afschrijvingskosten en waar kosten en uitgaven over de jaren grotendeels aan elkaar gelijk zijn voldoet veelal ook een kas-verplichtingenadministratie om te komen tot een goed kosteninzicht en integrale kostprijscalculatie.

- *Autonomie in de bedrijfsvoering:* van volledige autonomie in de bedrijfsvoering voor de baten-lastendienst is maar zeer beperkt sprake. Hier komt duidelijk de spanning naar voren tussen enerzijds het bedrijfsmatig werken en anderzijds het dienen van het algemeen belang.

In hoofdstuk 5 zal worden nagegaan of deze bevindingen aansluiten bij de ervaringen in andere landen en bij de ontwikkelingen in de literatuur.

5 Herkenbare bevindingen?



In dit hoofdstuk wordt beschreven of, en zo ja in welke mate, de bevindingen uit het vorige hoofdstuk aansluiten bij de ervaringen in andere landen en bij de ontwikkelingen in de literatuur ten aanzien van de bedrijfsvoering binnen de overheid. Ook wordt ingegaan op een recente studie van de OESO over het functioneren van de Rijksoverheid in Nederland in algemene zin, met nadruk op het agentschapsbeleid.

5.1 Ontwikkelingen in de theorie

Terugkijkend naar de totstandkoming van het BLD-model kan geconstateerd worden dat de theorie van *New Public Management* van invloed is geweest op de vormgeving van het model. In de literatuur is deze theorie de afgelopen jaren veel besproken. In de afgelopen jaren zijn er ook verschillende nieuwe theorieën ontstaan over hoe om te gaan met agent-schappen.

5.1.1 *Reacties op de uitgangspunten van NPM*

Uit veel recent onderzoek is gebleken dat bepaalde elementen van het op het NPM gebaseerde agentschapsmodel inderdaad een positief effect hebben op de *performance* van uitvoeringsorganisaties (zie bijlage D). Interne verzelfstandiging, meer autonomie voor het management en sturing op resultaat maken daadwerkelijk een verschil, zoals ook in Nederland bij de baten-lastendiensten is gebleken.

Tegelijkertijd is een andere belangrijke algemene conclusie uit de literatuur dat de performance van een agentschap, en dus ook de doelmatigheid, altijd afhankelijk is van een complex aan variabelen die elkaar onderling beïnvloeden (Verhoest en Laegreid, 2011). Op sommige van deze variabelen kan een opdrachtgever of een agentschap sturing uitoefenen, op andere nauwelijks of niet. De werkelijkheid blijkt in veel gevallen complexer te zijn dan de aannames die het NPM doet; een bevinding die ook voor de Nederlandse context opgaat.

Aansluitende kritiek is dat het agentschapsmodel een logica heeft die niet goed aansluit bij die van de staat. De staat heeft als opdracht het algemeen belang te dienen en een antwoord te vinden op de grote maatschappelijke vraagstukken. De politieke logica bepaalt daarbij steeds opnieuw via het democratische proces hoe deze opdracht vorm moet krijgen (Raad van State, 2009). Het agentschapsmodel daarentegen is een exponent van de *managementstaat*: een staatsvorm die meer ondernemend en resultaatgericht wil werken dan de traditionele staatsbureaucratie (De Vries, 2008). Het marktdenken past slecht bij de politieke logica: het besef dat de staat het algemeen belang moet dienen zou erdoor verschromelen. De spanning tussen politieke prioriteiten en het streven naar een zelfstandige bedrijfsvoering is ook in de Nederlandse context volop aanwezig.

Er is ook kritiek uit de bestuurskundige hoek waar wordt gesteld dat een sturingsmodel dat uitgaat van een belangentegenstelling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (de zogenaamde principaal-agenttheorie) in de publieke sector eigenlijk niet goed toepasbaar is.

- Het onderscheid tussen principaal en agent is kunstmatig aangebracht. De principaal kan desgewenst de autonomie en zelfstandigheid van zijn agent aanpassen. Hierdoor is de relatie nooit een 'echte' opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie zoals in de markt (Schillemans, 2010);
- In de meeste gevallen is er in de publieke sector geen sprake van een belangentegenstelling maar van een gedeeld belang (bijvoorbeeld het bereiken van minder files). De kunstmatig gecreëerde belangentegenstelling kan ertoe leiden dat de partijen gestimuleerd worden om hun eigen deelbelang na te streven, wat ten koste kan gaan van het gedeeld belang;
- De beoogde marktwerking binnen de overheid wordt vaak belemmerd doordat er sprake is van een duurzame relatie tussen beleid en uitvoering. Ook hebben beide partijen meestal geen exit-optie. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn afhankelijk van elkaar: er is veelal sprake van gedwongen winkelnering (Schillemans, 2010);
- In de publieke sector komt het veel voor dat principalen te maken hebben met taken en agenten die zij niet zelf hebben geselecteerd. Dit kan ertoe leiden dat de principaal eigenlijk geen waarde (meer) hecht aan de taak van zijn agent, terwijl het politiek-bestuurlijk onmogelijk is om de taak te beëindigen. De principaal zal er dan voornamelijk op sturen dat de agent hem zo min mogelijk last bezorgt. In zulke situaties ontspoort de principaal-agenttheorie en is er geen sprake van behoorlijk bestuur (Schillemans, 2010).

Hoewel niet al deze punten direct door de in hoofdstuk 4 beschreven bevindingen onderschreven kunnen worden, sluit de richting van de kritiek wel aan bij de bevindingen.

Andere kritiek richt zich op de verschuiving die het agentschapsmodel teweeg heeft gebracht van kostenbeheersing naar kostendekking. Zolang een dienst voldoende omzet genereert om alle kosten te dekken, levert dit waardering op voor het gevoerde beleid. Een omzetsijging wordt in de praktijk zelfs gezien als een prestatie (ook in de Nederlandse context een herkenbare bevinding). Tegelijkertijd wordt hierbij veelal onvoldoende gekeken naar de achterliggende kosten die gedekt moeten worden³⁰. Er wordt dan voorbij gegaan aan het risico dat het kostenniveau ondoelmatig hoog is, en dat er dus op het niveau van de Rijksbegroting teveel wordt uitgegeven aan de uitvoerende taken in kwestie.

Dat het inderdaad niet altijd even makkelijk is om als agentschap doelmatig te kunnen opereren, is ook door Neelen al in 1997 op meer systematische wijze in kaart gebracht. Hij noemt drie clusters van factoren die van invloed zijn op de trade-off van verschillende soorten transactiekosten bij verzelfstandiging. Dit is weergegeven in tabel 7. Tussen vierkante haken staat het veronderstelde effect op de totale transactiekosten (een plus staat voor een daling, dus een toename van de doelmatigheid, en een min voor een stijging, dus een afname van de doelmatigheid). De in hoofdstuk 4 beschreven bevindingen sluiten opmerkelijk goed aan bij dit model.

³⁰ Essay Conquaestor, 2011

A	Factoren met betrekking tot het primaire proces A1. eenduidige doeleinden van de principaal [+] A2. politieke gevoeligheid [-] A3. transparantie van het productieproces [+] A4. mate waarin bijzondere beginselen of waarden een rol spelen [-]
B	Omgevingsfactoren B1. de mate van concurrentie (het bestaan van alternatieve agenten) [+] B2. de mate waarin externe omstandigheden zich voordoen [-]
C	Kenmerken van de specifieke verzelfstandigingsvorm C1. mate waarin de verantwoordelijkheid van de principaal wordt beperkt (interne of externe verzelfstandiging) [+] C2. Duidelijke structuur van de principaal-agentketen [+]

Tabel 7 Clusters van factoren van invloed op de doelmatigheid van agentschapsvorming (Neelen, 1997)

5.1.2

Nieuwe theoretische inzichten

Mede op basis van bovenbeschreven punten van kritiek op het NPM-model met zijn principaal-agenttheorie is de stewardship-theorie ontstaan. Deze theorie, oorspronkelijk geïntroduceerd door Davis *et al.* in 1997, veronderstelt dat uitvoeringsorganisaties geen belangentegenstelling ervaren ten opzichte van hun opdrachtgevers. Hierdoor hoeft de nadruk niet te liggen op het controleprobleem van de principaal, maar kan de focus verschuiven naar de motivatiestructuur van de agent (steward). Het gaat in de stewardship-theorie om de vraag hoe de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zodanig kan worden ingericht dat de opdrachtnemer zich gaat gedragen als een steward (Schillemans, 2010). Kernbegrippen daarbij zijn belangencongruentie, intrinsieke motivatie, self-management binnen gedeelde kaders (hiërarchische aansturing werkt contraproductief), lage machtsongelijkheid en nabijheid, en meer nadruk op niet-financiële prikkels in plaats van financiële prikkels.

Een andere ontwikkeling in de literatuur die hier op aansluit is de netwerktheorie. Deze theorie gaat ervan uit dat de relatie tussen een verzelfstandigd agentschap en het moederdepartement kan worden gestructureerd op basis van verschillende sturingsbenaderingen: de hiërarchische, de marktgerichte en de netwerkgerichte benadering. De hiërarchische benadering sluit het meest aan bij de traditionele wijze van aansturing binnen het kerndepartement, terwijl de marktgerichte benadering een uitwerking is van de NPM-filosofie. Bij de netwerkgerichte benadering worden agentschappen gezien als een deel van een breder veld van organisaties (waartoe ook semi-overheidsorganisaties, publiek-private partnerschappen etc. behoren) waarmee de overheid kan samenwerken. Daarbij worden kerndepartementen en agentschappen beschouwd als wederzijds afhankelijke partners met elk hun eigen specialismen en verantwoordelijkheden om de overheidsdoelen te bereiken; ook in de beleidsvoorbereiding krijgen agentschappen een rol (input geven voor het beleid vanuit hun praktijkervaring) (Verhoest en Verschuere, 2006).

Het is afhankelijk van de kenmerken van het agentschap en de specifieke context welk sturingsmodel het meest duurzaam en doelmatig is. In de praktijk zou het moeten gaan om een combinatie van verschillende benaderingen, om de voordelen te maximaliseren en de nadelen te minimaliseren.

5.2

Internationale ervaringen

Veel landen zijn de afgelopen jaren, in meer of mindere mate onder invloed van NPM, gaan werken met het principe van het scheiden van beleid en uitvoering. Hierbij is ook vaak gekozen voor het oprichten van agentschappen. Het land dat de meeste ervaring heeft met agentschappen is Zweden. Al zo'n 250 jaar wordt Zweden gekenmerkt door een kleine kern

van departementen, met daar omheen een groot stelsel van agentschappen die niet enkel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid, maar in een aantal gevallen ook zelf beleid maken. Agentschappen zijn daarmee een stabiel onderdeel van de Zweedse overheid. Om die reden is voor deze evaluatie uitgebreid gekeken naar de werkwijze in Zweden. De focus van deze paragraaf ligt dan ook op Zweden; waar leerzaam voor Nederland zijn ook ervaringen en werkwijzen van andere landen meegenomen.

5.2.1 *Vertrouwen*

De kerndepartementen in Zweden zijn relatief klein en ontberen (bewust) gedetailleerde inhoudelijke competenties. Agentschappen participeren daarmee actief in beleidsvorming. Daarnaast wordt betrokkenheid van de uitvoering bij de beleidsontwikkeling ook gezien als garantie voor beleid van voldoende niveau.

Uniek aan het Zweedse systeem is dat het vooral gericht is op vertrouwen en minder op het creëren van een interne markt. Er is dan ook meer "zachte" dan "harde" controle. Men is vooral erop gericht eventuele problemen gezamenlijk op te lossen. Er zijn lang niet altijd vooraf vastgelegde procedures als zaken niet gaan zoals het zou moeten.

5.2.2 *Prestatieafspraken*

In Zweden hebben agentschappen een instellingsbesluit waarin ook hun mandaat op hoofdlijnen is vastgelegd. Dit instellingsbesluit wordt met enige regelmaat hernieuwd als daar toe aanleiding is (omdat een agentschap structureel nieuwe taken krijgt toegewezen of omdat oude taken zijn komen te vervallen). Daarnaast worden jaarlijks afspraken gemaakt tussen het agentschap en het kerndepartement over de te leveren prestaties. De vaststelling daarvan gebeurt middels een jaarlijkse beheersovereenkomst (*reglungsbrev*). De mate van detail verschilt per agentschap. De trend van de laatste jaren is echter om minder gedetailleerde afspraken op te nemen. Bij het opstellen van de beheersovereenkomsten heeft het agentschap veel invloed, maar uiteindelijk is de beheersovereenkomst een (eenzijdig) besluit van de regering. Dit besluit wordt genomen nadat het parlement de begroting heeft vastgesteld.

De budgetten voor de agentschappen zijn over de jaren heen vrij voorspelbaar. De basis voor de hoogte van de bijdrage is het bedrag uit de meerjarenraming. Dit is meestal de bijdrage van het voorgaande jaar waar een productiviteitskorting van is afgehaald (zie § 5.2.4). Alleen over eventuele extra taken en een daarbij horende extra bijdrage vindt tussen het kerndepartement en het agentschap discussie plaats. Voor het bepalen van de kosten van de extra taken zijn kostprijsmoedellen niet verplicht. Het Zweedse Ministerie van Financiën stelt het format voor de beheersovereenkomsten op en is betrokken bij het opstellen en beoordelen van de meeste beheersovereenkomsten. Hierin worden alle belangrijke gegevens met betrekking tot het agentschap opgenomen. Het gaat onder meer om de activiteiten van het agentschap, specifieke aandachtspunten voor het uitvoeringsjaar met de daarbij behorende deadlines en de financiële gegevens. Na vaststelling is de beheersovereenkomst openbaar en terug te vinden op de website van het agentschap.

Het agentschap is vrij de afgesproken middelen in te zetten, zolang de afspraken uit de beheersovereenkomst maar worden gehaald. Het management van agentschappen is – binnen de aangegeven kaders – autonoom op gebied van de begrotingen. De autonomie van het management beperkt zich tot de begroting van de reguliere taken. Extra bijdragen voor specifieke doeleinden (bijvoorbeeld voor computersystemen) worden geoormerkt. De hoogte van de uit het vorige begrotingsjaar meegenomen eindejaarsmarge kan algemeen of specifiek per budgetlijn worden toegekend en wordt in de beheersovereenkomsten opgenomen. Er is een grote mate van vrijheid in arbeidsvoorwaarden.

In Vlaanderen wordt ook gewerkt met beheersovereenkomsten. Deze beheersovereenkomsten worden opgesteld aan het begin van elke nieuwe kabinetsperiode. De speerpunten

van een regeerakkoord kunnen hierdoor worden verwerkt in de beheersovereenkomst. De overeenkomst ligt vervolgens voor de gehele kabinetsperiode vast (in principe 5 jaar), waardoor gevolgd kan worden of aan de doelstellingen van het beleid wordt voldaan.

Internationale vergelijking: Gevangeniswezen

Beleidsmatig zijn er tussen landen verschillen te zien in het gevangeniswezen. Het ene land besteedt bijvoorbeeld meer aandacht aan rehabilitatie dan de ander. Op het gebied van governance zijn er, mede hierdoor, ook verschillen te zien.

Het verschilt per land in welke mate het gevangeniswezen autonoom is ten opzichte van het moederdepartement. In Nederland is het gevangeniswezen (DJI) georganiseerd in een baten-lastendienst. Hierdoor is er sprake van begrensde autonomie en valt de beleidsuitvoering volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In Zweden is het gevangeniswezen ook vormgegeven in een agentschap, maar een groot verschil met Nederland is dat het agentschap niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt. Zoals bij alle agentschappen in Zweden is een minister in Zweden niet verantwoordelijk voor individuele gevallen. De autonomie van agentschappen is hier dan ook veel groter.

In het Verenigd Koninkrijk zijn er verschillende soorten gevangeniswezen. Een deel van het gevangeniswezen is geprivatiseerd. Voor dit deel is er sprake van een hoge mate van autonomie. Het overige deel is georganiseerd in een nationaal agentschap. Deze agentschappen zijn vergelijkbaar met de Nederlandse baten-lastendiensten en hebben minder autonomie dan de geprivatiseerde gevangeniswezen.

In veel landen wordt het gevangeniswezen gefinancierd door middel van 'block funding' door de Rijksoverheid. De manier van bepaling hiervan is echter wel verschillend. Ten eerste wordt in vergelijking met Finland en Nederland in het Verenigd Koninkrijk en Zweden veel informeel overlegd tussen de gevangeniswezen en de ambtenaren van het Ministerie van Financiën. Ten tweede wordt in sommige landen het gevangeniswezen niet alleen door de Rijksoverheid gefinancierd, maar ook door lagere overheden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Canada en de Verenigde Staten. Een derde verschil is te zien in het extern auditen van het gevangeniswezen. In sommige landen wordt dit wel gedaan maar in andere landen weer niet. Ook zijn de indicatoren waarop gestuurd wordt en waarop prestaties gemeten worden verschillend per land. In Nederland wordt bijvoorbeeld erg gekeken naar capaciteit en kosten per plaats, terwijl Finland veel meer kijkt naar opleidings- en reïntegratiemogelijkheden van gevangenen.

Bron: Pollitt *et al.* (2004)

5.2.3

Financiering en sturing

Zoals in voorgaande paragraaf is beschreven worden er in Zweden jaarlijks afspraken gemaakt over de te leveren prestaties in de beheersovereenkomst. Hierbij wordt tevens het budget voor de diensten vastgelegd. Dit budget kan gebaseerd zijn op basis van output, maar ook op basis van input. Dit is afhankelijk van de soort organisatie en het soort prestatieafspraken. Naast de beheersovereenkomst vindt er eenmaal per jaar (rond mei) een formeel gesprek plaats tussen de leiding van het agentschap en de ambtelijke / politieke top van het kerndepartement. Deze bijeenkomst vindt plaats op het kerndepartement, en wordt voorbereid door een speciale afdeling binnen de beleidskolom van het kerndepartement. Voor de voorbereiding wordt een agenda en een memo ten behoeve van het gesprek opgesteld. De agenda wordt met het agentschap gedeeld, de memo is voor intern gebruik. In het memo wordt een vast aantal onderwerpen behandeld, zoals het jaarverslag van het agentschap en de resultaten van het voorgaande jaar, opmerkingen en het oordeel van de Algemene Rekenkamer, de opmerkingen en de rating van de Rijksauditedienst (RAD)³¹, zaken op terrein van personeel (ziekteverzuim en dergelijke) en zaken die de toekomst van het agentschap betreffen. Bij dat laatste komt ook de interpretatie van politieke wensen aan de orde.

³¹ De RAD beoordeelt de bedrijfsvoering en geeft daar een rating aan; de hoogste rating is AA.

In het gesprek is, afhankelijk van hoe het voorafgaande jaar is verlopen, het financiële deel slechts een ondergeschikt onderwerp. Vooral van belang zijn de prestaties van het agentschap en eventuele specifieke onderwerpen die in het voorafgaande jaar aan de orde zijn geweest. Daarnaast wordt stilgestaan bij de uitvoering van het lopende jaar en wordt vooruit gekeken naar latere jaren.

Naast de formele dialoog vinden er ook informele gesprekken plaats. Voor het uitwisselen van informatie tussen kerndepartement en agentschap zijn deze contacten van groter belang. De intensiteit van de informele dialoog is afhankelijk van het relatieve belang van de werkzaamheden van het agentschap. Bij grotere agentschappen vinden deze op diverse niveaus wekelijks plaats; bijvoorbeeld tussen de directeur van het agentschap en de top van het kerndepartement, de financieel directeur en het Ministerie van Financiën, medewerkers van het agentschap met medewerkers van het kerndepartement. Door deze intensieve contacten zijn er in Zweden bij de grotere agentschappen relatief weinig problemen op het gebied van informatieasymmetrie. Overigens kunnen bij hele kleine agentschappen de informele contacten minder intensief zijn.

Naast deze *performance* dialoog is er een ICT-systeem ontwikkeld waarin allerlei financiële informatie maandelijks door de agentschappen en kerndepartementen wordt ingevoerd. Het gaat dan om zaken als de uitputting van budgetten en het volgen van de resultaten en de output van de agentschappen. Daarnaast kan het systeem worden gebruikt bij het vaststellen van budgetten en het doen van voorspellingen. Eén van de agentschappen van het Zweedse Ministerie van Financiën voert op de ingevoerde cijfers controles uit en vergelijkt uitkomsten met prognoses en rapporteert daarover. Naast de permanente dialoog en de maandelijksse rapportages vinden er periodieke doorlichtingen van alle agentschappen plaats.

5.2.4 *Productiviteitskortingen*

In meerdere landen wordt gewerkt met een automatische productiviteitskorting (APK). Bij het toepassen van een automatische productiviteitskorting wordt de basis van de uitgaven elk jaar automatisch verlaagd. Een prikkel voor de verbetering van de doelmatigheid is daarmee opgelegd door een lagere begroting: er is minder geld beschikbaar bij gelijke taken, dus moet doelmatiger worden gewerkt. Hoewel in elk land uiteindelijk elk jaar een APK geldt, verschilt de manier waarop de korting bepaald wordt enigszins per land.

- In Denemarken, waar al sinds de jaren '80 gewerkt wordt met automatische productiviteitskortingen, vindt de korting jaarlijks plaats op het laatste jaar van de meerjarenbegroting;
- In Zweden wordt in jaar 1 de korting voor jaar 2 bepaald. De APK wordt in de Zweedse situatie toegepast door niet de volledige loon- en prijsbijstelling uit te keren. De hoogte van de APK wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde productiviteitsstijging van de laatste 10 jaar in de marktsector;
- In Nieuw-Zeeland wordt de begroting van de agentschappen (bij gelijke taken) juist meerjarig nominaal vastgezet. Verondersteld wordt dus dat de inflatie door het agentschap wordt ingelopen door de stijging van de productiviteit (2 tot 3% per jaar). Voor loonstijgingen kunnen uitzonderingen worden gemaakt.

In Nederland is de afgelopen jaren terugkerend een taakstelling opgelegd op de bedrijfsvoering. Hierbij werd de begroting elke keer over meerdere jaren met een bepaald percentage verminderd, waarbij het takenpakket (in principe) gelijk bleef. Hoewel dit theoretisch niet hetzelfde is als een APK, is dit zo vaak voorgekomen in de afgelopen jaren dat het in de praktijk wel vergeleken kan worden met de APK. Ook het OESO heeft aanbevelingen gedaan op dit gebied, zie hiervoor § 5.3.2.

5.3 OESO-visie op het Nederlandse BLD-model

De OESO heeft een vergelijkend onderzoek gedaan naar de opzet en werking van de centrale overheid bij een aantal van haar leden³². Hierin doet het OESO tevens tien hervormingsvoorstellen voor Nederland. Een deel ervan heeft betrekking op de agentschapsvorming en wordt hierna toegelicht.

5.3.1 *Betrekken van uitvoering bij beleidsontwikkeling*

De OESO constateert dat de organisatie van de Nederlandse overheid niet voldoende eenduidig is. Soms is uitvoering op afstand gezet waarbij de uitvoering een eigen financiële administratie hanteert, in andere gevallen is de uitvoering volledig onderdeel van het kerndepartement. In principe zou volgens de OESO alle uitvoering met een afzonderlijke financiële administratie moeten werken. Om te voorkomen dat hierdoor inbreng vanuit de uitvoering op het beleid verloren gaat, adviseert de OESO de uitvoering vanaf het begin in het beleidsproces te betrekken. De OESO raadt aan om dit te regelen door bijvoorbeeld grote uitvoerders in de bestuursraden van ministeries te laten zetelen.

5.3.2 *Automatische productiviteitskortingen*

Doelmatigheid van agentschappen is moeilijk te meten. De huidige *ad hoc*-manier van opleggen van taakstellingen geeft onrust en leidt tot onvoorspelbaarheid. De OESO geeft aan dat het te overwegen is jaarlijks een productiviteitskorting van 1 tot 2% toe te passen op de operationele kosten van agentschappen. In onder andere Australië, Denemarken, Finland, Nieuw-Zeeland en Zweden worden dergelijke automatische productiviteitskortingen toegepast.

5.3.3 *Sturing en control*

Het meten van output en het sturen en financieren op basis van kostprijzen is volgens de OESO ingewikkeld. Output is immers moeilijk meetbaar en is vanwege politieke prioriteiten aan constante verandering onderhevig. De aanbeveling van de OESO luidt om niet langer het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces te gebruiken voor het vaststellen van de outputdoelstellingen en te behalen resultaten van agentschappen. Dit kan veel beter plaatsvinden door met de agentschappen een permanente dialoog over hun presteren aan te gaan (zie ook de ervaring van Zweden, § 5.2.3). De hoogte van het agentschapsbudget zou, gelijklopend aan het reguliere begrotingsproces, bepaald moeten worden op basis van robuuste financieringsregels: een vast basisbudget voor capaciteit, met daarbij een begroting op basis van inputparameters voor het variabele deel van de productie van het agentschap.

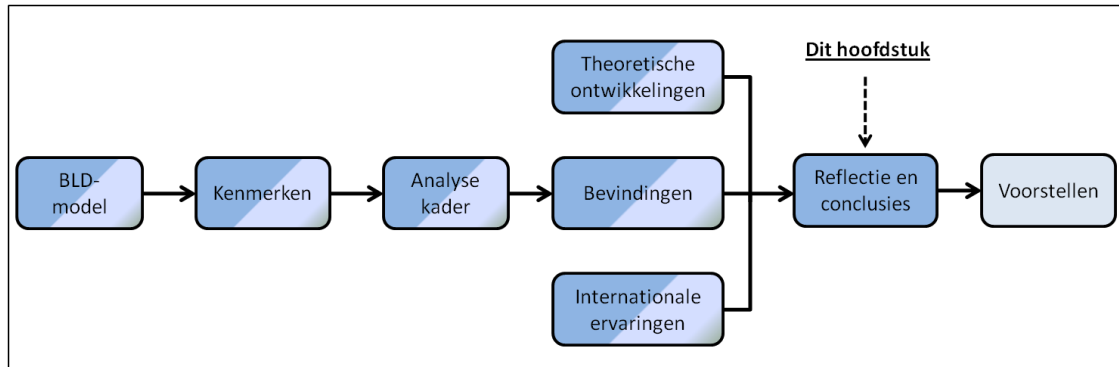
5.4 Conclusie

De in hoofdstuk 4 beschreven bevindingen sluiten zowel aan bij de ontwikkelingen in de literatuur, als bij de ervaringen van een aantal andere landen die het NPM-model als uitgangspunt voor hun verzelfstandigingsbeleid kennen. Er is een ontwikkeling te zien naar meer permanente vormen van controle en verantwoording van prestaties van agentschappen op basis van gedeelde belangen (stewardship- en netwerktheorie), eventueel samengaan met een jaarlijkse arbeidsproductiviteitskorting.

Voorspelbaarheid wordt bovendien meer en meer gezien als een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van een agentschap. In een aantal landen wordt daarom ervaring opgedaan met beheersovereenkomsten. Er wordt daarbij gezocht naar een balans tussen de dagelijkse wens vanuit de politiek en de voordelen van een voorspelbaar productieproces.

³² Value for money in Government (2011)

6 Reflectie en conclusies



Nu vanuit verschillende invalshoeken naar het BLD-model is gekeken volgt in dit hoofdstuk een reflectie op de bevindingen uit de voorgaande twee hoofdstukken. Welk algemeen beeld wordt zichtbaar en welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden?

6.1 **Verbetering kostenbewustzijn en verantwoordelijkheidsbesef**

Uit de evaluatie blijkt duidelijk dat het BLD-model, en dan met name het element van de interne verzelfstandiging, heeft geleid tot een verbeterd kostenbewustzijn en meer verantwoordelijkheidsbesef. Het kostenbewustzijn is toegenomen doordat baten-lastendiensten als zelfstandige dienst hun eigen kostenstructuur transparanter in beeld hebben gekregen. Het verantwoordelijkheidsbesef is gegroeid als gevolg van de mogelijkheid om op autonome wijze bedrijfsvoeringskeuzes te maken. Deze eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om eigen vermogen aan te houden hebben bijgedragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering.

Conclusie: Het intern verzelfstandigen van diensten heeft het kostenbewustzijn en het verantwoordelijkheidsbesef bevorderd. Dit is een belangrijk resultaat dat behouden moet blijven.

6.2 **Rolinvulling mede bepalend voor werking model**

In de praktijk blijkt de invulling van de verschillende rollen, evenals de rolvastheid van betrokken partijen, te verschillen. Een belangrijke factor daarbij is het kennis- en ervaringsniveau van de betreffende persoon aan wie een rol wordt "toebedeeld", evenals zijn persoonlijke interesse en enthousiasme. Rolprofessionaliteit is een zaak van samenwerking en onderlinge relaties. Het gaat dus ook om houding en gedrag (cultuurverandering). Er wordt relatief weinig geïnvesteerd in opleidingen op dit vlak, terwijl eigenaars, opdrachtgevers en opdrachtnemers maar in beperkte mate van elkaars ervaringen leren. Overigens laten de verschillende diensten een gedifferentieerd beeld zien.

De scheiding van de drie rollen (eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer) is vanuit het oogpunt van goede *checks & balances* belangrijk. Als verantwoordelijkheden dubbel belegd zijn, neemt immers het risico van belangenverstremming toe, wat kan resulteren in een suboptimaal resultaat. Bij diensten die opdrachtgevers hebben bij meerdere departementen speelt dit punt in mindere mate omdat de rollen daar feitelijk al gescheiden zijn. Overigens blijkt uit de praktijk zoals beschreven in hoofdstuk 4 dat niet zonder meer gezegd kan worden dat de dubbele rolinvulling van eigenaar en opdrachtgever bij één persoon altijd ten koste gaat van doelmatigheid. Vandaar dan ook dat meer maatwerk op dit vlak moet worden toegestaan als het gaat om functies die binnen dezelfde beleidskolom belegd zijn. Met andere woorden, in die gevallen waarbij op basis van goede argumenten aangetoond kan

worden dat *checks & balances* (en daarmee uiteindelijk doelmatigheid) ook voldoende geborgd is als de functie van eigenaar en opdrachtgever wordt verenigd in één en dezelfde persoon, dan moet daar ruimte voor zijn.

Een bevinding is dat eigenaren (en opdrachtgevers) soms worden geconfronteerd met taken en diensten die door een baten-lastendienst uitgevoerd worden zonder dat zij daar expliciet mee ingestemd hebben, of die een werkterrein betreffen waar de dienst slechts een beperkte kennis of ervaring mee heeft. Dit lijkt onder meer het gevolg van het feit dat baten-lastendiensten soms de neiging hebben zich te richten op die taken die de meeste bekostiging (omzet) genereren in plaats van op de kosten (beheersing), waardoor minder lucratieve taken verwaarloosd worden, ook als dit uit politiek/bestuurlijk oogpunt onwenselijk is. Omzetstijging wordt immers door sommigen gepercipieerd als een prestatie *an sich* en als statusverhogend. Het feit dat een omzetstijging altijd leidt tot kostenverhoging voor de opdrachtgevers wordt daarbij onvoldoende in ogenschouw genomen.

Het bovenstaande leidt ook tot de constatering dat verdere professionalisering van de taakinvulling vanuit de verschillende rollen noodzakelijk is. Allereerst mogen aan de opdrachtnemer, het management van de baten-lastendienst, bepaalde kwaliteitseisen worden gesteld als voorwaarde voor een goede performance. Verder zou de directie FEZ - meer nog dan nu het geval is - als financieel expert in de lijn eigenaar-opdrachtnemer én in de lijn opdrachtgever-opdrachtnemer een wezenlijke rol moeten vervullen als het gaat om de eerstelijnscontrole. Hiertoe moet de FEZ-functie bij departementen kwalitatief versterkt worden. Ook is het wenselijk dat de eigenaar een sterkere rol op zich neemt dan nu in veel gevallen gebeurt. Hij moet zich naast de continuïteit en kwaliteit van de dienst ook gaan richten op de financiële kaders waarbinnen de beschikbare budgetten besteed worden. Nu al is de eigenaar hiervoor verantwoordelijk doordat de eigenaar tekorten moet aanvullen. De rol zou echter gedurende het jaar actiever moeten worden ingevuld.

Ten aanzien van de tweedelijnscontrole dient ook het Ministerie van Financiën, als hoeder van de regeling baten-lastendiensten, binnen de totale beschikbare capaciteit haar rolinvulling te versterken, ondermeer via kwalitatief beter toezicht op het begrotings- en verantwoordingsproces bij de baten-lastendiensten en door het uitvoeren van periodieke doorlichtingen samen met FEZ. Zo'n doorlichting zou zoveel mogelijk kunnen aansluiten bij de reguliere periodieke beleidsdoorlichting, maar zou ook individueel kunnen plaatsvinden binnen een periode van maximaal vijf jaar (zoals het momenteel ook voor ZBO's geregeld is in de Kaderwet ZBO's). Het Ministerie van Financiën zou, zoals door diverse opdrachtnemers, opdrachtgevers en eigenaren is aangegeven, ook een meer horizontale rol kunnen vervullen, door de verschillende baten-lastendiensten naast elkaar te zetten en te vergelijken en door gemeenschappelijke kaders voor verantwoording en controle verder te ontwikkelen.

Er mag tegelijkertijd ook meer vertrouwd worden op de intrinsieke motivatie van de verschillende actoren. Opdrachtgever en opdrachtnemer maken zich immers samen sterk voor de publieke zaak, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. De focus zou daarom meer moeten komen te liggen op gelijkwaardigheid en een collectief belang bij het optimaal bereiken van het doel, in plaats van op het nastreven van ieders eigen belang in de verschillende rollen. Het helpt daarbij als de uitvoering participeert in de totstandkoming van beleid. Ofwel, er moeten gemeenschappelijke kaders en spelregels opgesteld worden, waarin ook de verantwoordelijkheden die de verschillende rollen hebben duidelijk worden vastgelegd. Dit biedt meer ruimte aan de opdrachtnemer om zelf op de hoe-vraag te sturen en motiveert de opdrachtnemende dienst te excelleren.

Conclusies:

- *De rolinvulling is vooral afhankelijk van de kennis, ervaring, belangstelling en ondersteuning van de betreffende personen. Professionalisering van de rolinvulling is daarom nodig, onder meer via meer aandacht voor kennisopbouw en cultuuromslag en door*

kwantitatieve versterking van het toezicht en de controle (bij zowel directies FEZ als bij het Ministerie van Financiën).

- *De verschillende diensten laten een gedifferentieerd beeld zien van de werking van het resultaatgericht sturingsmodel: er zijn ook goede voorbeelden aangetroffen.*
- *Rollenscheiding is vanuit het oogpunt van checks & balances (en daarmee uiteindelijk doelmatigheid) van belang. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat niet zonder meer gesteld kan worden dat diensten waarbij sprake is van een dubbele rolinvulling van eigenaar-opdrachtgever minder presteren.*
- *De intrinsieke motivatie van alle actoren maakt het ook wenselijk om in het sturingsmodel meer uit te gaan van belangencongruentie.*

6.3 Performance en budget beter monitoren

In de praktijk blijkt er vaak geen sprake te zijn van echte belangentegenstelling, met daaruit volgend een onderhandelings spel. Dit komt onder meer omdat in het sturingsmodel wordt uitgegaan van zowel outputfinanciering als van sturing door de opdrachtgever, waarin op basis van onderhandeling de hoogte en kwaliteit van de productie wordt bepaald. De ervaring leert echter dat het beschikbare budget het startpunt van veel gesprekken bij de opdrachtgever is. Budgetten liggen voor veel opdrachtgevers immers (meerjarig) vast. Van een onderhandeling op basis van output is dan geen sprake, zeker niet als het gaat om heterogene producten en / of producten met een hoge maatschappelijke waarde. Het BLD-model dwingt de spelers feitelijk tot het voeren van een discussie die in de praktijk niet goed te voeren is.

Met name voor diensten die heterogene en / of maatschappelijk relevante overheidsproducten leveren ligt het daarom voor de hand om meer uit te gaan van het beschikbare budget. Dit kan worden vormgegeven door als onderdeel van het reguliere begrotingsproces een memorandum op te laten stellen waarin de baten-lastendienst, de eigenaar en de opdrachtgever(s) hun afspraken over de budgettaire kaders, de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de risicoverdeling vastleggen. Afhankelijk van het soort producten (heterogeen of homogeen) kan het budget van een agentschap al dan niet op basis van $p \times q$ worden vastgesteld. Deze aanpak is vergelijkbaar met de werkwijze in Zweden.

Gedurende de rest van het jaar wordt een *performance* dialoog gevoerd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de nadruk ligt op het monitoren van de kwaliteit van de dienstverlening. In de praktijk vindt dit af en toe al plaats (zie § 4.1.3). De eigenaar dient bij deze opzet er gedurende het jaar actief op toe te zien dat de afgesproken budgettaire kaders niet door de opdrachtnemer worden overschreden. Dit in plaats van het sturen en monitoren op basis van gedetailleerde kostprijzen zoals nu vaak voorkomt in de praktijk. Een voordeel van het hanteren van één jaarlijks memorandum is ook dat de kosten van eventuele gewenste, extra activiteiten (bijvoorbeeld als gevolg van *ad hoc* politieke prioriteiten) helderder en transparanter in beeld komen, op basis waarvan vervolgens besluitvorming kan plaatsvinden.

Conclusie: Het BLD-model vraagt van de spelers dat zij een discussie aangaan over prijs, kwaliteit en kwantiteit van de te leveren diensten die in de praktijk niet goed te voeren is. Met name voor diensten die heterogene en / of maatschappelijk relevante overheidsproducten leveren, ligt het daarom voor de hand om meer uit te gaan van het beschikbare budget.

6.4 Doelmatigheid niet aantoonbaar

Het aantoonbaar doelmatiger kunnen werken is de belangrijkste beweegreden om een baten-lastendienst te worden. In het rapport *Verder bouwen aan beheer* werd immers als knelpunt geconstateerd dat er te weinig prikkels bestonden voor efficiënt werken (zie § 3.1). De introductie van agentschappen, wat uiteindelijk leidde tot het huidige BLD-model, moest

dit oplossen. Als gevolg hiervan zijn ook kostenbesparingen bereikt. Echter, in eerdere evaluaties is al naar voren gekomen dat het moeilijk is de doelmatigheidsverbeteringen aantoonbaar te maken³³. Ook in deze evaluatie wordt dit beeld bevestigd. Dit komt voornamelijk doordat producten en diensten heterogeen en moeilijk meetbaar zijn. Bovendien is het aanbod ervan, mede door wijzigende politieke voorkeuren, door de jaren heen veranderlijk. Hierdoor is doelmatigheid moeilijk te definiëren en kwantificeren en is het eveneens moeilijk hier daadwerkelijk op te sturen. Doelmatigheid blijft wel essentieel. Gezien de problemen die al jaren bestaan om de doelmatigheid inzichtelijk te maken, zal moeten worden gekeken naar andere manieren om doelmatigheid te prikkelen en te garanderen. Een goed alternatief is om te gaan werken met algemene productiviteitskortingen, zoals al in veel Europese landen gebeurt (zie § 5.2.4).

Conclusie: In de evaluatie is in algemene zin naar voren gekomen dat de bereikte doelmatigheid zelden kwantitatief aan te tonen is, ook niet met behulp van de huidige doelmatigheids-indicatoren. Onderzoek daarom alternatieve manieren om op doelmatigheid te sturen, zoals een algemene productiviteitskorting.

6.5 Ruimte voor bedrijfseconomisch handelen is beperkt

Waar in het bedrijfsleven beslissingen over kwaliteit, kwantiteit en prijs worden genomen op basis van bedrijfseconomische overwegingen, gaat dat bij de overheid anders. De door de politiek gewenste beschikbaarheid komt vóór de vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt gewenste productie en doelmatigheid. Een bedrijfseconomische benadering heeft ook dan meerwaarde bij het inzichtelijk maken van de kosten van beleidsaanpassingen.

Het bedrijfseconomisch principe wordt vooral beperkt bij uitvoeringsorganisaties die specifieke overheidsmonopolies vertegenwoordigen of die bepaalde maatschappelijke waarden willen borgen. Ten eerste laten dergelijke taken en diensten zich niet altijd goed in herkenbare producten en kostprijzen uitdrukken³⁴. Ten tweede wordt het aanbod van deze taken, producten en diensten vaak politiek bepaald in plaats van bedrijfseconomisch. Voorbeelden hiervan zijn asiel, detentie, fraudebestrijding en toezicht. Dit leidt ertoe dat in de besluitvorming vooral de gewenste kwaliteit en kwantiteit centraal staan, gegeven het beschikbare budget. Vooral als er sprake is van tekortkomingen in de uitvoering is dit goed te zien; het gaat dan in eerste instantie om het terug op niveau brengen van de kwaliteit, de eventuele kosten zijn van secundair belang.

Het bedrijfseconomisch principe werkt beter voor taken die a-politiek zijn en in een stabielere omgeving plaatsvinden. Vaak gaat het dan om producten die ook door de markt geleverd kunnen worden, herkenbaar zijn en waarvoor via benchmarks makkelijker een concurrerende kostprijs tot stand kan komen of kan worden afgedwongen.

Conclusie: De in het model veronderstelde ruimte voor bedrijfseconomisch handelen wordt in de praktijk beperkt doordat de politiek keuzes maakt die niet per se overeenkomen met de beste keuze vanuit bedrijfseconomisch oogpunt.

6.6 Zelfstandigheid verhoogt beheerskosten

Een belangrijk motief voor interne verzelfstandiging is dat er doelmatigheidswinsten kunnen worden behaald door het management meer autonomie te verlenen in hun bedrijfsvoering. Bovendien leidt zelfstandigheid ertoe dat er beter inzicht is in de kosten die de dienst maakt en dat de verantwoording naar de Kamer transparanter wordt.

³³ Rijksbrede evaluaties in 1998 en in 2002

³⁴ Tevens geconstateerd door Deloitte en KPMG in hun essays over het baten-lastendienstmodel

Daar staat tegenover dat er voor het agentschap kosten zijn verbonden aan het inrichten van een management control systeem. Een ander nadeel van deze toename in autonomie is dat ook de gevoelde noodzaak tot controle en toezicht op de organisatie toeneemt, en daarmee de beheerskosten (Pollitt, 2004). De opdrachtgevers en eigenaren geven aan dit ook zo te ervaren. In tabel 2 is dit terug te zien: het aandeel van het aantal fte's in de financiële functie in het toezicht ligt hoger naar mate er meer diensten zijn, en lager als dat aantal lager ligt.

Bij diensten die geen homogene en meetbare producten en diensten leveren is de complexiteit en heterogeniteit van de producten en diensten groter, waardoor er een hogere mate van onzekerheid is. Deze onzekerheid leidt tot de behoefte aan meer controle en toezicht³⁵.

De stijging van controle en toezicht weegt bij grotere diensten op tegen de doelmatigheids-toename die de verzelfstandiging oplevert. Echter, kleinere diensten krijgen te maken met eenzelfde toename van controle en toezicht. Het is in dit geval van belang dat de doelmatigheids-toename niet teniet gedaan wordt door de extra beheerskosten. Daarom is een zekere schaalgrootte (en dus ook een minimumomvang) noodzakelijk om als agentschap efficiënt te kunnen opereren. Kleine diensten zouden dan ook hun zelfstandigheid moeten verliezen. Dit kan door ze te fuseren of laten samengaan met een andere dienst, de taken te outsourcen of door de dienst terug te kantelen in het moederdepartement.

Conclusie: Een zekere minimumomvang van een agentschap is vereist om te voorkomen dat de doelmatigheids-toename van de verzelfstandiging te veel gereduceerd wordt door de stijging in de beheerskosten.

6.7 **Baten-lastenadministratie niet altijd noodzakelijk**

Eén van de meest karakteristieke kenmerken van het BLD-model is het verplicht hanteren van een baten-lastenadministratie. Dit is een afwijking op het reguliere administratieve systeem van kas-verplichtingen binnen het Rijk dat is vastgelegd in de Comptabiliteitswet (artikel 10). Kenmerken gerelateerd aan een baten-lastenadministratie zijn de opbouw van een gelimiteerd eigen vermogen, het doen van afschrijvingen en reserveringen en het kunnen lenen voor investeringen. De voornaamste voordelen een baten-lastenadministratie zijn dat kosten en opbrengsten kunnen worden toegerekend aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt. Tevens ontstaat er inzicht in de bezittingen en schulden van de organisatie en de zogenaamde eindejaarskoorts in de kas-verplichtingenadministratie kan worden ondervangen. Deze elementen zijn geïntroduceerd met als doel drie van de vier knelpunten uit het rapport 'Verder Bouwen aan Beheer' op te lossen (zie § 3.1). Deze knelpunten waren het bestaan van de budgettaire jaargrenzen, het niet kunnen doorberekenen van afschrijvingskosten en het niet kunnen lenen voor investeringen.

Zowel een kas-verplichtingenadministratie als een baten-lastenadministratie moeten gezien worden als instrumenten ter ondersteuning van de bedrijfsvoering, elk met hun eigen voor- en nadelen, en niet als een doel op zich. Hoewel in de evaluatie niet alle kosten die het voeren van een baten-lastenadministratie met zich meebrengt gekwantificeerd konden worden, blijkt wel dat er extra administratieve lasten en bureaucratie mee gemoeid zijn. De voordelen van het voeren van een baten-lastenadministratie zijn aanwezig bij kapitaal-intensieve organisaties en daar waar reserveringen voor groot onderhoud en of vervanging noodzakelijk zijn. Voor organisaties met een hoog percentage arbeidskosten, relatief lage investeringskosten en waar kosten en uitgaven over de jaren heen grotendeels aan elkaar gelijk zijn daarentegen verdampen deze voordelen en blijven de nadelen van de hogere administratieve lasten over³⁶. Een voorbeeld hiervan zijn de aansluitings- en interpretatie-

³⁵ Mede geconstateerd door KPMG in hun essay

³⁶ Zoals ook geconstateerd door AEF in hun essay

problemen bij het kerndepartement, en daarmee het verlies aan controle en grip op de baten-lastendienst door de eigenaar en de betreffende FEZ.

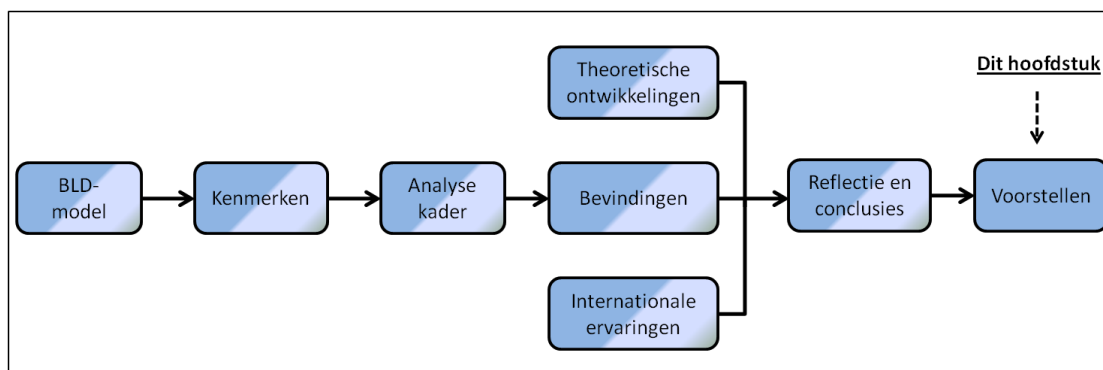
Gezien de beperkte afschrijvingskosten, het beperkte investeringsniveau en de geringe jaarlijkse fluctuatie in de hoogte van de investeringen bij veel van de baten-lastendiensten (zie § 4.3.1) kan betwijfeld worden of een baten-lastenadministratie wel altijd het meest doelmatig is. Vooral arbeidsintensieve organisaties kunnen tegen lagere administratieve lasten en tegen lagere toezichtskosten op departementaal niveau, beter met een kas-verplichtingenadministratie werken. Ook binnen een dergelijke omgeving is het goed mogelijk om met kostprijzen en met doorbelasting aan de afnemers te werken vanwege de relatief stabiele kostenstructuur. Ook het doen van investeringen, gelet op het relatief lage aangetroffen investeringsvolume, hoeft niet problematisch te zijn. De in het verleden geconstateerde knelpunten ten aanzien van afschrijvingskosten en investeringen blijken bij veel huidige baten-lastendiensten niet van toepassing.

Door het administratieve stelsel (baten-lasten of kas-verplichtingen) onder voorwaarden afhankelijk te maken van de kostenstructuur, kan het agentschapsmodel worden verbeterd, doordat het werken met een complexer stelsel alleen wordt toegestaan waar dit ook daadwerkelijk voordelen oplevert. In concreto zou de term baten-lastendienst dan vervangen moeten worden door de termen "agentschap op baten-lastenadministratie" (BL-agentschap) en "agentschap op kas-verplichtingenadministratie" (KV-agentschap). Een KV-agentschap behoudt uiteraard de voordelen van zelfstandigheid in de bedrijfsvoering, een eigen financiële administratie (op KV-basis) en een eigen begroting en verantwoording ten behoeve van het parlement. De huidige faciliteit voor BL-agentschappen om 5% eigen vermogen aan te houden zou voor KV-agentschappen gespiegeld kunnen worden door een gelimiteerde begrotingsreserve toe te staan. Bij bestaande baten-lastendiensten zou wel kritisch gekeken moeten worden naar de transitiekosten die gemoeid zijn met een overgang van een baten-lastenadministratie naar een kas-verplichtingenadministratie. De business case moet positief zijn.

Overigens is dit maatwerkgerichte model reeds in 1992 aan de Tweede Kamer voorgesteld door de ministers van Financiën en BZK in de oorspronkelijke nota waarmee het agentschapsmodel in Nederland werd ingevoerd³⁷.

Conclusie: Vooral het hebben van een eigen verantwoordelijkheid heeft positieve effecten op doelmatigheid, niet het hanteren van een baten-lastenadministratie zelve. Eigen verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren uitgewerkt worden; de gekozen BLS-variant is achteraf gezien niet altijd noodzakelijk gebleken gelet op de beperkte afschrijvingskosten, het beperkte investeringsniveau en de geringe jaarlijkse fluctuatie in de hoogte van de investeringen bij veel van de baten-lastendiensten. Ook vanwege de meerkosten die verbonden zijn aan het voeren van een baten-lastenadministratie (becijferd op een totaalbedrag tussen de € 13 en 35 miljoen) is een baten-lastenadministratie niet altijd het meest doelmatig.

³⁷ Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300 nr. 39



Voor het evaluatieonderzoek is in hoofdstuk 1 de volgende doelstelling geformuleerd:

"Het doel van de evaluatie is 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."

In dit hoofdstuk worden tien voorstellen uitgewerkt, waarmee het doel van de evaluatie bereikt wordt. Het hoofdstuk bouwt voort op de reflectie en conclusies uit hoofdstuk 6; daarom zijn dezelfde paragraaftitels gebruikt.

De voorstellen zijn tweeledig:

- A. verbeteren van de werking van het model (voorstellen 1 tot en met 8) en
- B. de herpositionering van het instrument baten-lastendienst in het kader van interne verzelfstandiging (voorstellen 9 en 10).

De voorstellen worden Rijksbreed van toepassing, in de wetenschap dat sommige voorstellen bij individuele agentschappen al in meer of mindere mate geïmplementeerd kunnen zijn. Bij de uitwerking van de voorstellen wordt een helder onderscheid gemaakt tussen reeds bestaande en eventuele nieuwe agentschappen. De voorstellen 1 t/m 8 gelden voor zowel bestaande³⁸ als nieuwe agentschappen. Ook voor de voorstellen 9 en 10 (minimumomvang respectievelijk hanteren kas-verplichtingen of afwijking op baten-lasten) geldt dat deze direct van toepassing worden op nieuwe agentschappen. Voor bestaande agentschappen daarentegen zal voor deze laatste twee voorstellen eerst een brede 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. Deze doorlichting zal aansluiten op natuurlijke momenten, zoals een taakuitbreiding van een baten-lastendienst of fusie, bij de reguliere evaluatie of beleidsdoorlichting die minimaal iedere vijf jaar dient plaats te vinden (ofwel uiterlijk 2016), of bij stevige budgettaire problematiek.

³⁸ Hiertoe worden ook de tijdelijke baten-lastendiensten gerekend

7.1 Performance en budget beter monitoren

Voorstel 1

- Voor de start van het nieuwe begrotingsjaar wordt eenmaal per jaar een integraal intern memorandum opgesteld waarin de baten-lastendienst, de eigenaar en de opdrachtgever(s) hun afspraken over de budgettaire kaders, de te leveren prestaties en de risicoverdeling vastleggen.
- Er vindt daarna een performance dialoog tussen opdrachtnemer en opdrachtgever(s) plaats gedurende het jaar over de uitvoering van dit memorandum.
- De eigenaar is verantwoordelijk voor het opstellen van dit interne memorandum en voor het houden van toezicht op de budgettaire kaders van de baten-lastendienst, aanvullend op de verantwoordelijkheden die de eigenaar al heeft voor continuïteit en kwaliteit van de dienst.
- FEZ dient ter ondersteuning van de opdrachtgever en de eigenaar actief betrokken te zijn bij het maken en vervolgens monitoren van de afspraken in verband met de financiële aspecten.

Met dit voorstel wordt bereikt dat alle diensten een passende vorm van aansturing krijgen: er wordt maatwerk toegestaan. Diensten met niet-homogene en moeilijk meetbare producten kunnen aangestuurd worden op basis van dienst-specifieke jaarlijkse afspraken in een memorandum, in plaats van de tot nog toe verplichte outputsturing en -bekostiging. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om in het memorandum outputsturing en output-bekostiging toe te passen bij diensten waarbij dit wel mogelijk is. Aanvullende afspraken tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar gedurende het jaar worden vastgelegd in suppletore begrotingen evenals nu het geval is. Met dit voorstel wordt verder bereikt dat mogelijke budgettaire overschrijdingen tijdig zichtbaar worden zodat hier ook tijdig op gereageerd kan worden. De beschreven rol van FEZ is niet nieuw maar wordt in dit voorstel meer expliciet gemaakt.

7.2 Rolinvulling mede bepalend voor werking model

Voorstel 2:

De rollen worden beter verankerd door in de regeling duidelijk de verschillende rollen binnen het sturingsmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, maar ook FEZ en Financiën) en de daarvoor vereiste competenties te beschrijven. Tevens wordt beschreven welke verantwoordelijkheden tot de rollen behoren, waarbij belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunten gelden.

Met dit voorstel wordt bereikt dat de rolinvulling minder persoonsafhankelijk wordt en dat er geen misverstanden kunnen ontstaan over ieders verantwoordelijkheid in de aansturing van en het toezicht op agentschappen. Het onderscheid in de drie rollen in het sturingsmodel blijft gehandhaafd, maar er wordt niet langer uitgegaan van belangentegenstelling. De focus komt te liggen op het collectieve belang van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar bij een goede publieke dienstverlening.

Voorstel 3:

- De rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar dienen fysiek gescheiden te worden belegd bij verschillende personen.
- Maatwerk is tegelijkertijd mogelijk in geval sprake is van uitsluitend dienstverlening binnen het eigen departement, mits gemotiveerd én mits checks en balances tussen de verschillende spelers voldoende zijn geborgd.

Door de rollen ook fysiek goed te scheiden wordt het risico gereduceerd dat structureel de belangen van een goede dienstverlening of juist de continuïteit en doelmatigheid van de baten-lastendienst ondergesneeuwd raken. In het kader van minder gedoe kan ingeval een dienst uitsluitend dienstverlening verricht ten behoeve van het eigen departement maatwerk mogelijk zijn door de rol van de eigenaar en opdrachtgever in één hand te leggen. Dit moet wel goed gemotiveerd kunnen worden. Voorwaarden zijn bovendien dat de gelijkwaardigheid tussen de eigenaar/opdrachtgever en de opdrachtnemer alsmede tussen de verschillende verantwoordelijkheden voldoende zijn geborgd.

Voorstel 4:

De kennis over het functioneren van agentschappen en de invulling van de rollen wordt versterkt door op reguliere basis onder andere masterclasses en ronde-tafelbijeenkomsten te organiseren voor zowel de rolhouders zelf als voor hun adviseurs en toezichthouders.

De informatie- en kennispositie van eigenaren en opdrachtgevers, maar ook van hun adviseurs en toezichthouders, schiet in de praktijk regelmatig te kort. Dit voorstel leidt ertoe dat alle rollen kwalitatief beter en eenduidiger ingevuld zullen gaan worden. Door interactief informatie uit te wisselen, onder andere in masterclasses en ronde-tafelbijeenkomsten, kunnen ervaringen onderling uitgewisseld worden waardoor actoren hun rolinvulling kunnen versterken.

Voorstel 5:

De kwaliteit van het toezicht en de controle op agentschappen moet versterkt worden, zowel in de eerste lijn (directies FEZ) als in de tweede lijn (Financiën /DGRB). Indien nodig doorerschikking van de beschikbare capaciteit.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de kwaliteit van het toezicht op verschillende agentschappen voor verbetering vatbaar is. Om een hoger niveau van doelmatigheid te bereiken is voor de meeste diensten een kwaliteitsverbetering nodig van het toezicht en de controle op de huidige baten-lastendiensten. Het eerste-lijnstoezicht door FEZ is niet nieuw maar moet worden geïntensiveerd.

Voorstel 6:

Financiën gaat horizontale benchmarks uitvoeren en zal tevens de agentschappen samen met FEZ periodiek doorlichten (ten minste iedere vijf jaar, indien mogelijk aansluitend bij reguliere beleidsdoorlichtingen die door het vakdepartement worden uitgevoerd).

Naast de begeleiding van instellingstrajecten dient Financiën een meer structurele rol te krijgen in het tweedelijnsstoelzicht. Benchmarkgegevens zorgen voor een kwalitatief betere toets van de begrotings- en verantwoordingsstukken; de doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap periodiek aan de orde te stellen.

7.3

Doelmatigheid niet aantoonbaar

Voorstel 7:

De verplichting om te sturen en te verantwoorden op basis van aantoonbare doelmatigheid (via doelmatigheidsindicatoren) komt te vervallen. In plaats daarvan dient op doelmatigheid gestuurd te worden door bijvoorbeeld meerjarige afspraken te maken over verlaging van het beschikbare budget voor de uitvoeringsdienst. Een goede vormgeving daarvan vergt echter nog nadere uitwerking.

Gezien de problemen en extra administratieve lasten die het vereiste van "aantoonbare doelmatigheid" via doelmatigheidsindicatoren met zich mee brengt is het doelmatiger om op een andere wijze doelmatigheid te bewerkstelligen. Een jaarlijkse productiviteitskorting bijvoorbeeld leidt tot zekergestelde doelmatigheidswinsten, zoals ook blijkt uit de ervaring van onder andere een aantal Scandinavische landen. Tevens vergroot het de voorspelbaarheid van het beschikbare budget.

Desalniettemin brengt ook een productiviteitskorting dilemma's met zich mee. Ten eerste het risico van een dubbele taakstelling: omdat doelmatigheidswinsten bij eenmaal ingeboekte productiviteitskortingen niet meer direct zichtbaar zijn, kan een ongewenste stapeling van taakstellingen ontstaan. Ten tweede het dilemma van ongelijke behandeling in gelijke gevallen en daarop anticiperend strategisch gedrag. Waarom zou op agentschappen wel een productiviteitskorting van toepassing moeten zijn en op andere organisatievormen (zoals reguliere diensten binnen het kerndepartement) niet? Ten derde het dilemma van een juiste vormgeving van de prikkels die van een productiviteitskorting uitgaan: een korting waarbij de opbrengst in handen blijft van de eigenaar en die opnieuw kan worden ingezet voor hetzelfde beleidsterrein heeft een andere impact dan een korting die rechtstreeks ten goede komt aan de schatkist.

In het licht van het bovenstaande vergt de introductie van een productiviteitskorting nog nadere uitwerking. De tijd hiervoor is overigens aanwezig. Tot en met het eind van het huidige regeerakkoord (2015) is er immers al een taakstelling ingeboekt. Doordat de huidige P&M-taakstelling ook voor uitvoeringsdiensten geldt, wordt feitelijk al invulling gegeven aan de doelmatigheidsprikkel bij de uitvoeringsdiensten in de komende jaren.

De verplichting tot het hanteren en rapporteren over de in de Rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven doelmatigheidsindicatoren zou kunnen komen te vervallen wanneer een productiviteitskorting van kracht wordt. Dit draagt bij aan minder gedoe³⁹. Overigens blijven prestatie-indicatoren wel een belangrijke rol spelen bij het opstellen van het memorandum en in de performance dialoog (zie voorstel 1).

7.4 Ruimte voor bedrijfseconomisch handelen is beperkt

Voorstel 8:

Bij interne verzelfstandiging dient het uitgangspunt van autonomie in de bedrijfsvoering ook door de politiek te worden gerespecteerd. Indien deze autonomie niet gewenst is vanwege de politieke gevoeligheid van de producten en diensten, heeft het de voorkeur de uitvoering binnen het kerndepartement te laten plaatsvinden.

Met dit voorstel wordt onderkend dat politiek gevoelige producten en diensten zich minder goed lenen voor het agentschapsmodel, waarin de uitvoering op afstand wordt geplaatst van de politiek. Als een agentschap toch gewenst is wordt een appèl gedaan aan de politiek om de dienst voldoende ruimte voor autonomie in de bedrijfsvoering te laten.

7.5 Zelfstandigheid verhoogt beheerskosten

Voorstel 9:

De agentschapsstatus wordt enkel toegestaan als er sprake is van een bepaalde minimum omzet, met een richtbedrag van EUR 50 mln op jaarbasis.

³⁹ *Verbetering verantwoording en begroting*. Tweede Kamer, 2010-2011, 31 865 nr. 26

Aangezien er, onafhankelijk van de grootte van de dienst, extra kosten zijn verbonden aan het zijn van een zelfstandige dienst (o.a. eigen Management Control Systeem, voeren van een gescheiden administratie, eigen stafmedewerkers) de omvorming van organisatie-onderdelen, en toezicht en controle op verzelfstandigde diensten, is het doelmatig om een minimumomvang voor agentschappen vast te stellen. Er is gekozen voor een eenduidig criterium dat van toepassing is op nieuw op te richten agentschappen. Het richtbedrag van € 50 mln omzet is gebaseerd op de huidige spreiding (zie tabel 1 op p. 12). 19 diensten realiseren samen slechts 5% van de totale baten. De versnippering is hier te groot.

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 al een 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. Tevens leidt de samenvoeging van ministeries ook al tot een zekere bundeling van uitvoeringsdiensten (bijvoorbeeld bij ELI en I&M).

7.6 Baten-lastenadministratie niet altijd noodzakelijk

Voorstel 10:

- Er worden twee soorten agentschappen ingesteld: agentschappen met een baten-lastenadministratie (als afwijking op het reguliere administratieve systeem van kas-verplichtingen binnen het Rijk);
- Één agentschappen met een kas-verplichtingenadministratie. Het agentschap met een kas-verplichtingenadministratie is van toepassing wanneer de gemiddelde afschrijvingskosten per jaar minder zijn dan 5% van de totale lasten. Deze agentschappen krijgen een specifieke eindejaarsmarge / begrotingsreserve.

Dit voorstel leidt ertoe dat daar waar een baten-lastenadministratie geen voordelen oplevert ook geen extra kosten gemaakt hoeven te worden voor het voeren van een baten-lastenadministratie. Er ontstaan twee varianten: een agentschap met een baten-lastenadministratie en een agentschap met een kas-verplichtingenadministratie. Deze tweede 'tussenvariant' (wel agentschap, geen baten-lastenadministratie) wordt geïntroduceerd om niet 'het kind met het badwater weg te gooien' en de voordelen van een bedrijfsmatiger manier van werken te behouden.

Bijlage A - Beoordeling externe deskundige

Prof.dr. Kees van Paridon

Hoogleraar Economie

Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Op uitnodiging van het Ministerie van Financiën ben ik als onafhankelijke externe deskundige betrokken geweest bij het evaluatieonderzoek naar de baten-lastendiensten. Hierbij licht ik mijn betrokkenheid bij dit onderzoek nader toe. Voordien zij nog vermeld dat ik werkzaam ben bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, en gelet op de betreffende richtlijn⁴⁰ als onafhankelijk kan worden beschouwd.

In november 2010 heb ik een uitgebreide toelichting gekregen op het plan van aanpak voor dit onderzoek waarna ik met dit plan heb ingestemd. Vervolgens ben ik eind april en vervolgens half mei 2011 gevraagd te reageren op de concept-versies zoals die op dat moment beschikbaar waren. Op de eerste conceptversie is mondeling gereageerd, op de tweede versie alleen schriftelijk.

In het plan van aanpak werd stilgestaan bij de vraagstelling, de globale opzet van het onderzoek, de data bronnen en de fasering. Afgesproken werd toen dat ik geraadpleegd zou worden op het moment dat er een concept-versie van het onderzoek beschikbaar zou zijn. Mijn rol zou neerkomen op het bewaken van een aantal aspecten: de volledigheid van het materiaal, de interne consistentie en de wijze waarop de bevindingen zijn vertaald in beleidsaanbevelingen. Hiertoe heb ik de beschikking gehad over alle informatie die voor dit onderzoek is gebruikt.

Gelet op de beschikbare tijd en menskracht is het onderzoek naar mijn mening zorgvuldig uitgevoerd en is het rapport consistent opgebouwd. De verschillende deelvragen zijn naar behoren uitgewerkt en onderzocht. Er is hiermee een goed overzicht beschikbaar gekomen van de verschillende baten-lastendiensten, er is een bruikbaar analysekader ontwikkeld, waarbij men zich goed rekenschap gegeven heeft van recente wetenschappelijke ontwikkelingen, dat kader is vervolgens gebruikt om de bestaande baten-lastendiensten te analyseren, en er is een vergelijking met ontwikkelingen elders gemaakt. Tenslotte zijn heldere conclusies getrokken en relevante aanbevelingen geformuleerd.

Naar mijn mening is dit onderzoek zorgvuldig verlopen, stond men open voor mijn suggesties, heeft men beschikbare bronnen zo goed mogelijk benut en heeft het onderzoek relevante beleidsaanbevelingen opgeleverd. Ik wil mijn waardering uitspreken voor het eindproduct dat de auteurs hierbij aan u voorleggen. Men is er naar mijn mening in geslaagd een goed beeld te schetsen van de betekenis van baten-lastendiensten, met een open oog voor zowel de voor- als nadelen van deze organisatievorm.

Rotterdam, 5 juni 2011



⁴⁰ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Bijlage B - Overzicht van de huidige baten-lastendiensten

Departement	Baten-lastendienst (ultimo 2010 ⁴¹)	Omzet in mln (2010)	fte's (2009)	Opgericht in	Type werkzaamheden
AZ	Dienst Publiek en Communicatie (DPC)	51	160	2005	Overheidscampagnes en communicatie
BuZa	Centrum tot Bevordering van de Import (CBI)	29	16	1998	Advies, training
BZK	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)	108	87	1998	Beheer en vergunningverlening
	Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	10	71	1997	Archiefdiensten
	De HuurCommissie (DHC)	17	110	2010	Advies Huurgeschillen
	FM-Holding	45	215	2010	Facilitaire diensten
	Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)	365	3.199	1994	Vergunning verlening
	Logius	59	107	2010	Beheer ICT
	P-Direkt	77	93	2009	Personele administratie
	Rijks Gebouwdienst (Rgd)	1.430	966	1999	Beheer huisvesting
	Werkmaatschappij (weMij)	130	516	2008	Verschillende bedrijfsvoerings diensten
DEF	Dienst Telematica Organisatie	408	2.178	1994	ICT diensten
	Dienst Vastgoed Defensie	258	1.020	1996	Beheer Vastgoed
	PARESTO	113	1.285	2005	Catering
FIN	Domein Roerende Zaken	16	88	2006	Verkoop justitiële goederen
	Rijks- Vastgoed en OntwikkelBedrijf (RVOB)	23	252	2010	Gebouw- en terrein beheer
V&J	Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	114	913	1994	Incasso
	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	2.262	19.476		Gevangeniswezen
	Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)	606	4.992	1998	Bewaken, beveiligen, onderzoek
	Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT (GDI)	43	162	2006	Beheer ICT
	JUSTIS	28	219	2005	Toetsen integriteit
	Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	71	516	2004	Forensisch onderzoek
EL&I	Agentschap NL	280	2.363	2010	Subsidieverstrekking, octrooibeschermer, advies
	Agentschap Telecom (AT)	34	246	2002	Toezicht, beheer en vergunningen
	Algemene Inspectie Dienst (AID)	70	529	2005	Inspecties
	Dienst ICT Uitvoering (DICTU)	128	285	2008	ICT diensten
	Dienst Regelingen (DR)	180	1.175	2006	Subsidieverstrekking
	Dienst Landelijk Gebied (DLG)	136	1.352	2004	Advies
	Plantenziektenkundige Dienst (PD)	25	178	1994	Inspecties, advies, onderzoek
	Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA)	189	1600	2006	Inspecties, advies, onderzoek
OCW	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	254	384	2010	Uitkeringen, bekostiging
	Nationaal Archief (NA)	28	133	1996	Beheer rijksarchief
SZW	Agentschap SZW	19	133	2003	Subsidieverstrekking
	Inspectie Werk en Inkomen (IWI)	13	156	2005	Inspecties
I&M	Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)	103	917	2007	Inspecties

⁴¹ Na departementale herindeling

	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	56	97	1995	Onderzoek en advies
	Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA)	7	27	2006	Toezicht en inspectie
	Rijkswaterstaat (RWS)	2.557	9.202	2006	Aanleg en beheer Weg- en waterwegen
VWS	Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (ACBG)	40	185	2005	Vorbereiding registratiebeslissingen
	ALMATA	34	236	2009	Jeugdzorg
	CIBG	47	206	2000	Vergunningverlening, voorlichting, beheer
	De Lindehorst	11	119	2009	Jeugdzorg
	Nederlands Vaccin Instituut (NVI)	155	397	2006	Vaccins
	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	356	1.378	2004	Onderzoek en advies
Totaal		10.985	57.939		

Bijlage C - Beschrijving van het huidige BLD-model

Verankering in wet- en regelgeving

Na de eerste introductie in het rapport *Verder bouwen aan beheer* in 1991 is het agentschapsmodel verder uitgewerkt in het rapport *Uitwerking Verder bouwen aan beheer*. De zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, later opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001, heeft het model geformaliseerd. Artikel 10 regelt de instelling van baten-lastendiensten en de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer. Tevens is geregeld dat de begroting en verantwoording van een baten-lastendienst ingericht worden op basis van een stelsel van baten en lasten. De artikelen 11 en 52 van de Comptabiliteitswet gaan nader in op de begroting respectievelijk de verantwoording van een baten-lastendienst. Het derde lid van artikel 18 bepaalt dat de Minister van Financiën zo nodig nadere regels kan stellen. Deze nadere regels zijn uitgewerkt in de Regeling baten-lastendiensten 2007.

De Regeling baten-lastendiensten 2007 bundelt de regelgeving die reeds voor baten-lastendiensten van kracht was. De regeling gaat in op de instelling en intrekking van de status van baten-lastendienst, de leen- en depositofaciliteiten, de verslaggevingsvoorschriften en de financiering. De drie instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten die in de regeling worden genoemd zijn tot stand gekomen door vereenvoudiging en aanscherping van de twaalf vaste instellingsvoorwaarden die voorheen werden toegepast. Doel van deze vereenvoudiging was niet alleen de bureaucratische last te verminderen maar ook beter aan te sluiten bij de kern van de zaak.

Principe

Met het agentschapsmodel wordt beoogd de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te stimuleren van organisatieonderdelen van de Rijksoverheid. Dit gebeurt door het opheffen van belemmeringen in het financieel beheer van de Rijksoverheid, het introduceren van bedrijfsmatig werken en het creëren van marktachtige elementen. Dit door middel van resultaatgericht management.

Belemmeringen in het financieel beheer worden opgeheven door het toestaan van een afwijkend financieel regime ten opzichte van het kasstelsel. Dit houdt in dat baten-lastendiensten werken met een baten-lastenadministratie, inclusief de mogelijkheid van vermogensvorming en lenen en sparen. Hierbij wordt een eenvoudige vormgeving toegepast. Deze afwijking vergemakkelijkt een bedrijfsvoering die meer gebaseerd is op bedrijfseconomische gronden. Het is beter mogelijk om kosten toe te rekenen aan producten, met name in het geval van investeringen.

Het bedrijfsmatig werken wordt gestimuleerd door een besturing aan de hand van producten en diensten en een financiering op basis van deze productie (door middel van kostprijzen). Het heeft daarom alleen zin om als baten-lastendienst te gaan werken als duidelijke producten en/of diensten te identificeren zijn.

De baten-lastendienst wordt tevens apart gepositioneerd als bedrijfsmatig werkende organisatie ten opzichte van de andere organisatieonderdelen van hetzelfde ministerie, zodat de relaties over en weer duidelijk zichtbaar worden. Deze aparte positionering is ook zichtbaar voor het parlement, dat de baten en lasten (en de kapitaaluitgaven en -ontvangsten) van de individuele baten-lastendienst separaat autoriseert.

Drie hoofdkenmerken

De drie hoofdkenmerken van het BLD-model zijn het sturingsmodel, resultaatgerichte sturing op basis van een kostprijsmodel, en aantoonbare doelmatigheid.

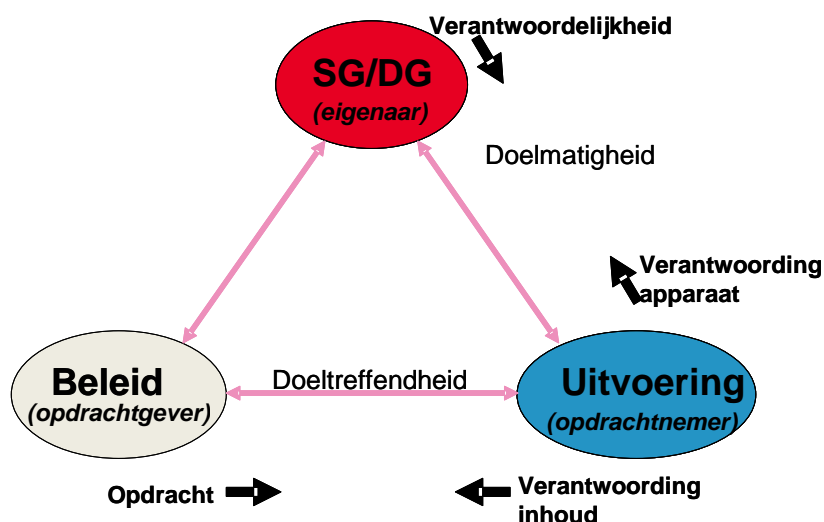
Sturingsmodel

Resultaatgerichte sturing kan beter (lees: doelmatiger) functioneren als er een paar specifieke systeemkenmerken worden toegepast in het sturingsmodel. Door middel van het onderscheiden van drie functies wordt de belangenafweging tussen taakuitvoering en organisatiecontinuïteit expliciet gemaakt.

De drie functies die worden onderscheiden zijn die van opdrachtnemende dienst, beleidsopdrachtgever en eigenaar. Het onderscheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever expliciteert de belangenafweging zodat bij de afspraken over producten, kwaliteit en prijzen *value for money* wordt verkregen. Het onderscheiden van een opdrachtgever en een eigenaar geeft een waarborg dat er evenwichtige afweging plaats vindt tussen enerzijds het opdrachtgeverbelang (zo goedkoop mogelijk product en hoge kwaliteit) en anderzijds het organisatiebelang (een structureel goed toegeruste uitvoerende organisatie).

De beleidsdirecties zijn vanuit hun opdrachtgevende rol primair verantwoordelijk voor het beleidsbudget en de beleidsresultaten. Het "kopen" van een product of dienst van een batenlastendienst is in dit perspectief een beleidsinstrument waarbij bepalen en betalen in één hand ligt. De batenlastendienst is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van middelen en voor de uitvoering van het beleid. De eigenaar let op aspecten als continuïteit, kwaliteit en integriteit van de dienst. Hierbij zijn met name rijksbrede kaders van belang.

Zoals bij elke uitvoerende dienst van de overheid is de aandacht van een batenlastendienst primair gericht op een goede publieke taakuitvoering. Een batenlastendienst is geen commercieel bedrijf waarin het creëren van economische waarde ten bate van de aandeelhouders de belangrijkste drijfveer is. De batenlastendienst staat in dienst van het algemeen belang.



Kostprijsmodel

Een batenlastendienst levert producten of diensten aan burgers, bedrijven of ministeries. De batenlastendienst krijgt hiervoor betaald door de beleidsopdrachtgevers of door burgers of bedrijven die via een tarief betalen. De nadruk ligt hierdoor op het resultaat van de uitvoerende dienst: de producten en diensten. Niet alleen in de relatie met zijn opdrachtgevers maar ook binnen de dienst zal de aandacht uitgaan naar de resultaten. Deze vorm van

resultaatgericht werken dwingt de baten-lastendienst en zijn medewerkers tot het leveren van een goed product dat aansluit bij de wensen (kwantitatief en kwalitatief) van de opdrachtgevers en hun beleidsdoelstellingen.

De kerngedachte van resultaatgerichte sturing is dat vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgevers en de uitvoerende dienst afspraken worden gemaakt over prestaties, kwaliteit en kosten, dat op basis van geleverde prestaties wordt afgerekend en dat hierover achteraf verantwoording wordt afgelegd. Sturing op basis van te leveren prestaties (output) en niet op basis van budget of apparaatinzet (input). Hierdoor is er regelmatig inzicht in de kosten en efficiëntie van de inzet van een beleidsinstrument en is het mogelijk om periodiek de instrumentinzet te wijzigen of zelfs te heroverwegen. De efficiëntie wordt systematisch in beeld gebracht en hierop kan worden bijgestuurd.

Doelmatigheid

Het doel van het agentschapsmodel is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen de Rijksoverheid. Onder doelmatigheid wordt hier verstaan de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit én kwantiteit). Bij het model van baten-lastendiensten gaat het dan ook nadrukkelijk om de doelmatigheid van de uitvoering ("doen wij de dingen goed?"). De doeltreffendheid ("wordt het maatschappelijk gewenste effect bereikt?") en maatschappelijke relevantie ("doen wij de goede dingen?") zijn in eerste instantie vragen voor de beleidsdirecties van een ministerie.

Door de kostprijs en kwaliteit van een product of dienst vast te stellen en deze te vergelijken met de kostprijs en kwaliteit van eerdere jaren of met de kostprijs en kwaliteit van een product of dienst van vergelijkbare organisaties, kan inzicht verkregen worden in de (relatieve) doelmatigheid van de uitvoering. Uitgaande van een constante kwaliteit is er doelmatiger gewerkt wanneer met eenzelfde hoeveelheid middelen meer goederen en diensten zijn geproduceerd of, omgekeerd, wanneer dezelfde hoeveelheid goederen en diensten zijn geproduceerd met minder middelen. De kwaliteit van de geleverde prestaties is onlosmakelijk verbonden met het streven naar doelmatigheid. Wanneer een lagere kostprijs gepaard gaat met een evenredige daling van de kwaliteit, is er geen sprake van doelmatigheidswinst; er is slechts goedkoper geproduceerd. Alleen wanneer de kostprijs omlaag gaat met behoud van de kwaliteit of een toegenomen kwaliteit, of de kwaliteit omhoog gaat bij een gelijkblijvende kostprijs spreekt men van doelmatigheidsverbetering.

Met ingang van 2010 voorzien de Rijksbegrotingsvoorschriften in een uniform kader voor de wijze waarop baten-lastendiensten zich dienen te verantwoorden over hun doelmatigheidsontwikkeling. Het kader maakt onderscheid in een generiek deel en een specifiek deel per baten-lastendienst. Het generieke deel bevat de meest gangbare doelmatigheidsindicatoren in meerjarig perspectief, en is van toepassing voor alle diensten. Het specifieke deel in de tabel is daarnaast bestemd voor die baten-lastendiensten die tot een bepaald sub-type gerekend kunnen worden. Het bevat doelmatigheidsindicatoren die gerelateerd zijn aan de specifieke bedrijfsprocessen van de organisatie.

Een getal op zich krijgt pas meerwaarde en diepgang als het in perspectief wordt geplaatst. Daarom is een goede toelichting op de doelmatigheidsindicatoren van het grootste belang. In de toelichting dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van zogenaamde verklarende variabelen.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Bij het hierboven beschreven sturingsmodel blijft de hiërarchisch ondergeschiktheid aan de minister volledig gehandhaafd. Tevens blijft de verantwoording naar het parlement volledig in tact, waarbij zelfs sprake is van een zwaardere informatie- en verantwoordingslijn, omdat

de baten-lastendiensten apart zichtbaar worden begroot en verantwoord binnen de begrotingscyclus.

Het instellingstraject

De transitie van een organisatieonderdeel van een ministerie tot een volwaardige baten-lastendienst is een traject dat veelal enige jaren duurt. Het betreft niet alleen de technische aanpassingen van het financieel beheer, maar ook het inregelen van en gewennen aan het werken met een resultaatgericht sturingsmodel, zowel bij de kandidaat dienst als bij de betrokken ministeries en directies.

Voorafgaande aan een instellingstraject dient de vraag beantwoord te worden of het baten-lastendienstmodel wel de juiste besturingsvorm is voor het door het ministerie gewenste eindbeeld en of een andere organisatie- of besturingsvorm niet meer in de rede ligt.

De voorwaarden die het Ministerie van Financiën stelt aan de instelling zijn bedoeld om vast te kunnen stellen of het organisatieonderdeel en haar omgeving in voldoende mate zijn toegerust om te kunnen werken met het resultaatgerichte sturingsmodel, en of de financiële functie van voldoende kwaliteit is om de omschakeling naar baten-lastenadministratie te maken.

Bij het vaststellen van de instellingsvoorwaarden wordt in het bijzonder rekening gehouden met de startsituatie van de kandidaat baten-lastendienst en zijn omgeving. Naast de drie kernvoorwaarden kunnen naar aanleiding van een aanvangsdoorlichting derhalve aanvullende voorwaarden worden geformuleerd. Deze zullen betrekking hebben op de actuele toepassing van het financieel instrumentarium en het voorgenomen transitietraject. DG Rijksbegroting voert de aanvangsdoorlichting uit.

Tijdelijke status

Uit oogpunt van doelmatigheid kan het in een beperkt aantal gevallen wenselijk zijn om direct over te gaan tot het voeren van een baten-lastenadministratie in plaats van het voeren van het kasstelsel gedurende het instellingstraject. Denk daarbij aan terugkeer van een externe organisatie die al een baten-lastenadministratie voert binnen de directe hiërarchie van een minister, of aan een fusie van organisaties binnen de rijksdienst waarvan één of meerdere onderdelen al de status van baten-lastendienst hebben.

Met de tijdelijke status wordt de mogelijkheid geschapen om sneller de procedure te doorlopen door uitstel te geven voor het volledig voldoen aan de instellingsvoorwaarden en afwijking van de vastgelegde tijdstippen. De tijdelijke status kan voor slechts drie jaar toegewezen worden; na deze termijn vervalt de status automatisch. De organisatie moet binnen deze drie jaar dus volledig voldoen aan de instellingsvoorwaarden en –procedure.

Moratoriumprincipe

Hoewel het op orde hebben van het financieel beheer voor elk ministerie en daarmee voor elk organisatieonderdeel belangrijk is, krijgt dit bij baten-lastendiensten speciale aandacht. Daarom is het zogenoemde moratoriumprincipe van kracht. Uitgangspunt is dat wanneer het financieel beheer (opzet en werking) bij de op te richten baten-lastendienst of bij bestaande baten-lastendiensten van hetzelfde ministerie tekortkomingen vertoont, dit tot uitstel van de verlening van de status van baten-lastendienst kan leiden. Dit is afhankelijk van de weging van de eventuele opmerkingen van de departementale auditdienst over het financieel beheer in hun jaarlijkse rapport van bevindingen.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt betrokken bij de instelling van een nieuwe baten-lastendienst via de zogenoemde voorhangprocedure. De Tweede Kamer heeft op grond van het eerste lid van artikel 10 van de Comptabiliteitswet dertig dagen de tijd om op het voornemen tot instelling

van de baten-lastendienst te reageren. Eventueel aangevuld met veertien dagen na ontvangst van nadere inlichtingen. Het voornemen wordt schriftelijk door de vakminister gemeld. In deze periode kan de Tweede Kamer aan de vakminister aangeven over dit voorstel nadere informatie te willen hebben of overleg te willen voeren. Het tijdstip van melding wordt zodanig gekozen dat de Tweede Kamer in haar reactie ook het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag van het Rijk kan betrekken. Indien de Tweede Kamer zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, gaat de instelling van de baten-lastendienst niet door, tenzij aan de bezwaren van de Tweede Kamer tegemoet kan worden gekomen. Indien de Tweede Kamer positief of niet reageert, kan het besluit tot instelling van de baten-lastendienst worden genomen.

Afwijkingen in het financieel beheer

De afwijkingen van het financiële beheersregime die de Comptabiliteitswet verleent aan een baten-lastendienst bestaan uit een aantal onderdelen:

- Het voeren van een baten-lastenadministratie;
- De mogelijkheid tot vorming van een afgezonderd eigen vermogen;
- De mogelijkheid tot lenen en sparen bij de Rijkshoofdboekhouding;
- Een eigen rekening-courantverhouding met de Rijkshoofdboekhouding;
- De plicht tot tijdsige begrotingsmutaties wordt beperkt tot slotwet.

Onderstaand worden deze onderdelen verder toegelicht.

Een baten-lastenadministratie

Het eerste lid van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001 regelt dat de begroting en verantwoording van baten-lastendiensten worden opgesteld in een baten-lastenadministratie. In een baten-lastenadministratie worden lasten en baten toegerekend aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt, respectievelijk de baten ontstaan. Dit stelsel maakt het mogelijk de integrale kosten en opbrengsten af te leiden uit de administratie. Op basis hiervan kan de kostprijs per product berekend en doorberekend worden. Voor het kasstelsel, dat bij de andere onderdelen van de Rijksoverheid wordt gebruikt, is het moment van betaling bepalend voor registratie en verantwoording. Afgezien van een kleine eindejaarsmarge is het hierbij niet mogelijk om kasuitgaven in een ander jaar te doen dan budgettair is besloten.

De andere vorm van administreren en verantwoorden door baten-lastendiensten houdt in dat er andere verslaggevingvoorschriften gelden dan in het kasstelsel. Uit oogpunt van eenvoud wordt hierbij zoveel mogelijk aangesloten bij de voorschriften die hiervoor gelden in het bedrijfsleven: het stramien van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek – te weten de artikelen 361 tot en met 391 – en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Deze weg biedt het voordeel dat in de verslaggeving van baten-lastendiensten gebruik wordt gemaakt van een compleet uitgedacht en uitgewerkt en algemeen bekend en aanvaard verslaggevingsstelsel, waarmee bovendien steeds de actualiteit wordt gevolgd, zonder dat speciale, uitgebreide overheidsrichtlijnen moeten worden opgesteld en bijgehouden. Er vindt een standaardisatie plaats tussen Rijksoverheid en de Nederlandse private sector. Bovendien wordt hiermee de impliciete beleidslijn expliciet gemaakt en gecontinueerd sinds de introductie van het agentschapsmodel.

Vermogensvorming

Vermogensvorming is toegestaan en maakt het mogelijk om reserveringen te treffen. Baten-lastendiensten mogen een eigen vermogen aanhouden van 5 % van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaar. Hierdoor wordt onder meer de zogenoemde eindejaarskoorts voorkomen en worden beheersbeslissingen primair gebaseerd op (bedrijf)economische gronden in plaats van de toevallige beschikbaarheid van kasgelden. Het toestaan van een zeker eigen vermogen verhoogt de prikkels tot efficiënt werken en maakt ook interne sturing op resultaat mogelijk. Positieve saldi die ontstaan - door bijvoorbeeld een aanwijsbaar

efficiënter beheer - worden zichtbaar. Over de aanwending wordt vervolgens expliciet en separaat besloten.

Door de introductie van de leenfaciliteit heeft het eigen vermogen niet langer een financieringsfunctie. Het eigen vermogen van een baten-lastendienst heeft alleen nog een bufferfunctie in de zin dat hiermee incidentele negatieve exploitatieresultaten kunnen worden opgevangen. Een goede tariefstelling bepaalt de ontwikkeling van het eigen vermogen.

De leen- en depositofaciliteiten

Baten-lastendiensten kunnen gebruik maken van een leen- en depositofaciliteit. Deze heeft het karakter van een interne faciliteit waarbij baten-lastendiensten voor investeringen in vaste activa bij het Ministerie van Financiën kunnen lenen.

Op grond van artikel 33 van de Comptabiliteitswet 2001 is alleen de Minister van Financiën bevoegd namens de Staat geldleningen te sluiten. Het is baten-lastendiensten daarom niet toegestaan buiten de Rijksoverheid financieringsmiddelen aan te trekken.

Voor de uitwerking van de faciliteiten is marktanalogie een belangrijk uitgangspunt. De marktwerking en tarieven in de markt worden zoveel mogelijk nagebootst. In de praktijk betekent dit dat de rentestelling zoveel mogelijk aansluit bij het effectieve rendement op staatsleningen met overeenkomstige looptijden. Daaraan wordt een afslag bij termijn-deposito's toegevoegd ter indekking van de risico's van een fluctuerende rentestand. Vanuit doelmatigheidsperspectief is het wenselijk om de treasury-activiteiten van individuele baten-lastendiensten beperkt te houden.

Eigen rekening-courant

Het voeren van een eigen rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën geeft de dienst de directe beschikking over de kasmiddelen, zonder dat besluitvorming over extra schijven verloopt. Dit is vastgelegd in artikel 6 van het Besluit Kasbeheer 1998. Hiermee wordt de afgezonderde positie van baten-lastendiensten ten opzichte van de andere onderdelen van het departement benadrukt.

Conversielening

Bij de start als baten-lastendienst moet het saldo van de overgenomen bezittingen en schulden worden afgerekend met het moederdepartement. Dit heeft tot doel om alle baten-lastendiensten een eerlijke en gelijke startpositie te geven. Eerdere ervaringen lieten zien dat de onderhandelingsmacht van de beleidskernen vaak te groot was en tekorten van de beleidskernen aan de baten-lastendiensten werden meegegeven. Dit resulteerde in problemen met kostendekkend werken of negatieve eigen vermogensposities. De overgenomen investeringen worden gefinancierd met leningen die de baten-lastendienst kan afsluiten bij het Ministerie van Financiën (de zogeheten conversieleningen). De rente-effecten bij de start worden door het departement geneutraliseerd door budgetcorrecties bij de opdrachtgevers die immers geconfronteerd worden met hogere prijzen omdat de rente hierin verdisconteerd is.

Bijlage D - De theorie: *New Public Management* en reacties daarop

Ontstaan van marktgerichte benadering in de overheid

Karsten (2008) heeft in kaart gebracht hoe de trend is ontstaan om binnen de overheid gebruik te maken van managementconcepten uit het bedrijfsleven. De oorsprong hiervoor ligt in Angelsaksische landen, en managementconcepten die zijn ontwikkeld door grote organisatieadviesbureaus hebben hierin een grote rol gespeeld.

Vanaf de jaren '80 kregen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ondermeer de boeken van managementgoeroes Peters & Waterman (*In search of excellence*), Drucker (*Management by objectives*), Deming (*Total Quality Management*) grote invloed op de top van het bedrijfsleven. In deze boeken werden managementconcepten uiteengezet gericht op het verbeteren van de efficiëntie van organisaties, het versoepelen van de bestuursstructuur, het verhogen van de kwaliteit, etc. Vanwege het succes van deze managementconcepten binnen grote multinationale bedrijven raakten ook de regeringen van Thatcher (VK) en Reagan (VS) geïnteresseerd. Onder invloed van het neo-liberalisme waren zij tot de opvatting gekomen dat het functioneren van de overheid een belangrijke oorzaak was van de economische crisis begin jaren '80. Zij besloten daarom de overheid ingrijpend te hervormen door managementconcepten toe te gaan passen die zich in het bedrijfsleven inmiddels hadden bewezen. Reagan liet zich hiertoe adviseren door het bedrijfsleven. Een toonaangevende publicatie uit die tijd was *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (Osborne & Gaebler). Hierin werd uiteengezet hoe met ondernemerschap binnen de overheid een beter bestuurde samenleving viel te realiseren.

In Nederland raakte in eerste instantie het bedrijfsleven gecharmeerd van de nieuwe Amerikaanse managementconcepten; nadien volgde ook de regering. De drie kabinetten-Lubbers kregen als adagium: "meer markt, minder overheid". Ook binnen de overheid werden nu nieuwe managementconcepten geïntroduceerd, o.a. door de commissie-Verbaan in zijn *Kompas voor zelfbeheer* (1985).

De manier waarop het Britse overheidsapparaat opnieuw werd ingericht met *Public Service Orientation* als managementconcept was voor Nederland een voorbeeld. Begrippen als marktwerking, klantgericht werken en integraal management werden via het Verenigd Koninkrijk in Nederland geïntroduceerd. Ook het agentschap (later baten-lastendienst genoemd) als organisatievorm voor uitvoerende taken van de rijksoverheid is gebaseerd op het Britse *next steps agency*. Het agentschapsmodel werd in Nederland geïntroduceerd in het rapport *Verder bouwen aan beheer* (1991). Zie voor een uitgebreide beschrijving van het Nederlandse agentschapsmodel bijlage C.

Theoretische achtergrond NPM

Zowel de neo-institutionele economie als de politieke economie kunnen beschouwd worden als inspiratiebronnen voor NPM (Mol, Verbon en De Vries, 1997). De neo-institutionele economie onderzoekt de instituties waarbinnen het economische verkeer zich afspeelt (instellingen en markten en de daar geldende regels en voorwaarden). Een belangrijk uitgangspunt van de neo-institutionele economie is dat individuen over onvolledige en verschillende informatie beschikken (informatieasymmetrie). Deze informatieasymmetrie beïnvloedt het gedrag van de economische actoren en kan ertoe leiden dat er suboptimale resultaten worden behaald. Dit risico is vooral aanwezig wanneer er belangentegenstellingen bestaan: in dat geval zal de partij die over de meest volledige informatie beschikt daarmee zijn voordeel proberen te doen.

De neo-institutionele economie kent verschillende stromingen: de transactiekostentheorie, de eigendomsrechtentheorie en de principaal-agenttheorie. Als bron voor NPM is met name

de laatste theorie van groot belang; in de volgende paragraaf wordt dit kort toegelicht. De politieke economie kent ook verschillende stromingen, waaronder de bureaucratietheorie. Vanwege het belang van de bureaucratietheorie als bron voor NPM wordt ook deze in een aparte paragraaf toegelicht.

Principaal-agenttheorie

In zijn meest eenvoudige vorm verwijst de principaal-agenttheorie⁴² naar een situatie waarin twee actoren met elkaar samenwerken en waarbij één actor, de agent, taken uitvoert en beslissingen neemt ten behoeve van de andere actor, de principaal. De agent ontvangt voor zijn inspanningen een beloning van de principaal. Kenmerkend voor de relatie tussen principaal en agent zijn twee voor deze theorie specifieke condities (1 en 2). Verder gelden er drie basisveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de hele neo-institutionele economie (3 t/m 5):

1. Er is sprake van een *belangentegenstelling* tussen principaal en agent. Steeds wanneer de agent zich inspant voor de belangen van de principaal gaat hij daarmee in tegen zijn eigen belang, en vice versa.
2. Er is sprake van *informatieasymmetrie* tussen principaal en agent, waarbij de agent een informatievoorsprong heeft ten opzichte van de principaal. Die is niet in staat om alle inspanningen van de agent te observeren en vervolgens op waarde te schatten hoe deze inspanningen bijdragen aan zijn eigen belangen. Het ontbreekt de principaal hiervoor aan de benodigde tijd en kennis van zaken.
3. De relatie tussen principaal en agent is gebaseerd op een *contract*: er is sprake van een wederkerige relatie waarin beide partijen elkaar proberen te beïnvloeden.
4. De principaal en de agent *maximaliseren hun nutsfuncties*. De principaal-agenttheorie gaat dus uit van het rationele-keuzemodel dat behoort tot de harde kern van de micro-economie.
5. Aan elke contractuele relatie zijn zogenoemde *transactiekosten* verbonden. Transactiekosten worden opgevat als de kosten die de principaal moet maken voor het zoeken van een agent, het opstellen van een contract en het toezien op de naleving daarvan.

Omdat er zowel sprake is van een belangentegenstelling als van informatieasymmetrie is het onmogelijk dat er spontaan een optimale oplossing van coöperatief gedrag tussen principaal en agent gevonden wordt.⁴³ Er zullen transactiekosten gemaakt moeten worden om ervoor te zorgen dat de agent optimale beslissingen neemt vanuit de optiek van de principaal. Omdat de principaal zijn nut probeert te maximaliseren zal hij streven naar minimale transactiekosten. Een groot deel van de literatuur over de principaal-agenttheorie gaat in op de vraag hoe de principaal zijn relatie met de agent zodanig kan vormgeven dat de transactiekosten inderdaad geminimaliseerd worden. Deze transactiekosten vallen uiteen in drie categorieën: preventiekosten, inspectiekosten en consequentiekosten. De preventiekosten hangen samen met opstellen van regels en voorschriften, waarmee de handelingsruimte van de agent wordt ingeperkt. De inspectiekosten hangen samen met het controleren of de agent zich inderdaad aan de opgestelde regels en voorschriften houdt. De preventie- en inspectiekosten worden samen aangeduid als *enforcement costs*. De consequentiekosten tenslotte betreffen het in geld uitgedrukte verlies in welvaart voor de principaal doordat de agent zijn eigen belangen heeft nagestreefd en niet die van de principaal. Met andere woorden, het zijn de kosten van ongewenst gedrag van de agent dat niet door de opgestelde regels en voorschriften is voorkomen.

Tussen de verschillende soorten transactiekosten is een trade-off mogelijk: naarmate er strenger toezicht wordt gehouden zullen de consequentiekosten dalen, maar zullen tegelijkertijd de preventie- en inspectiekosten stijgen. De totale transactiekosten zijn het laagst op

⁴² Deze paragraaf is hoofdzakelijk gebaseerd op Neelen (1997).

⁴³ Een Pareto-optimum, zoals dat in de neoklassieke economische theorie wordt beschreven, bestaat niet in de neo-institutionele economie.

het punt waar de marginale afname van de consequentiekosten gelijk is aan de marginale toename van de preventie- en inspectiekosten.

De principaal kan drie sturingsmechanismen inzetten om het gedrag van de agent te beïnvloeden, welke erop gericht zijn dat de agent geen beslissingen neemt die leiden tot suboptimale resultaten voor de principaal:

- sturing door het overdragen van informatie en door overreding (*control by persuasion*);
- sturing door het geven van (financiële) prikkels (*control by incentives*);
- sturing door het geven van regels en voorschriften (*control by directives or authority*).

De eerste twee mechanismen beïnvloeden de aantrekkelijkheid van bepaalde handelingsalternatieven; de agent mag echter wel zijn eigen keuzes blijven maken. Bij het derde mechanisme worden de mogelijke handelingsalternatieven door de principaal beperkt, zodat de agent minder keuze heeft.

Verzelfstandiging is in termen van de principaal-agenttheorie te beschouwen als een verschuiving van het derde sturingsmechanisme naar de eerste twee sturingsmechanismen. Een verzelfstandigde organisatie krijgt meer autonomie en er worden door de principaal dus minder randvoorwaarden gesteld ten aanzien van de input en het primaire proces. In plaats daarvan komen meer outputgerichte randvoorwaarden waaraan (financiële) prikkels zijn verbonden en procedureafspraken gericht op het periodiek afleggen van verantwoording. In het ideaaltypische model voor een uitvoeringsorganisatie volgens NPM (zie volgende paragraaf) is bovengenoemd principe van verzelfstandiging duidelijk te herkennen, met name waar het gaat om sturing op resultaat en scheiding tussen beleid en uitvoering.

Met verzelfstandiging van organisaties wordt beoogd de totale transactiekosten te laten dalen. Door de toegenomen autonomie hoeft de principaal minder preventie- en inspectiekosten te maken; tegelijkertijd zullen wel de consequentiekosten toenemen. Zoals boven beschreven is er tussen deze twee soorten transactiekosten een trade-off mogelijk. In de praktijk is het echter niet eenvoudig om te bepalen waar een principaal-agentverhouding zich in het spectrum bevindt: is het mogelijk om met verscherpt toezicht (meer *control by directives*) nog 'winst' te behalen in termen van lagere totale transactiekosten, of moet het toezicht hiervoor juist worden versoepeld (meer *control by persuasion* en *control by incentives*)?

*Bureaucratietheorie*⁴⁴

De bureaucratietheorie beschrijft de werking van bureaucratieën, waartoe ook uitvoeringsorganisaties gerekend kunnen worden. De klassieke visie op ambtelijke diensten was dat deze altijd loyaal het beleid uitvoeren dat door politici is geformuleerd; in de praktijk bleek deze visie echter niet stand te houden. Ook in de bureaucratietheorie wordt de oorzaak gezocht in de informatievoersprong ten aanzien van de uitvoeringspraktijk die ambtenaren hebben ten opzichte van politici. Deze informatievoersprong kunnen ze in de optiek van deze theorie benutten om eigen doelstellingen te realiseren die kunnen afwijken van de doelen die door de politici beoogd worden.

Door de asymmetrische informatiepositie kent de opdrachtgever de kostenstructuur van de dienst niet, terwijl de opdrachtnemer wel weet hoe de geleverde prestaties gewaardeerd worden door de opdrachtgever. Hierdoor is de opdrachtnemer in staat om een hoger budget uit te onderhandelen dan strict noodzakelijk voor het leveren van de gewenste productie. Met andere woorden: er wordt lucht in het systeem geblazen. De opdrachtnemer verkrijgt zo een vrij besteedbare ruimte in het budget waarmee eigen doelen kunnen worden nagestreefd: bonussen uitkeren, kantooromgeving verfraaien etc.

⁴⁴ Deze paragraaf is hoofdzakelijk gebaseerd op Kraan, Meijdam en Verbon (1997).

Kraan c.s. (1997) noemen twee mogelijke methoden om de nadelige gevolgen van de informatieasymmetrie voor de opdrachtgever tegen te gaan: normkostenfinanciering en het inbouwen van winstprikkels. Het voordeel van normkostenfinanciering (gekoppeld aan het afrekenen van meer- en minderwerk) is dat de opdrachtnemer bij achterblijvende productie niet langer kan blijven beschikken over het niet-bestede deel van het budget. Er wordt namelijk nagecalculeerd tegen een norm-kostprijs per prestatie. Doordat er een sanctiemechanisme is ingebouwd hoeft de opdrachtgever bovendien minder stringent toezicht te houden op het productieproces. Een nadeel van normkostenfinanciering is dat de hoogte van de norm-kostprijs wordt bepaald door de opdrachtnemer en niet kan worden geverifieerd door de opdrachtgever als gevolg van de bovenbeschreven informatieasymmetrie. Dit nadeel kan worden ondervangen door de berekening van de norm-kostprijs te laten toetsen door een derde partij die niet rechtstreeks bij de onderhandelingen is betrokken.

Met het inbouwen van winstprikkels kan worden geprobeerd om het eigenbelang van de opdrachtnemer meer in lijn te brengen met het belang van de opdrachtgever (een zo efficiënt mogelijke productie). De prikkel bestaat eruit dat de winst die ontstaat mag worden besteed naar eigen inzicht van de opdrachtnemer. In de private sector is winstdeling een instrument om de eigen belangen van het management ondergeschikt te maken aan het ondernemingsbelang: uiteindelijk worden zij daarvoor beloond met een deel van de winst. Kraan c.s. verbinden aan het gebruik van de instrumenten normkostenfinanciering en winstprikkels de voorwaarde dat de prestaties in termen van kwaliteit en hoeveelheid goed meetbaar zijn. Alleen dan is het mogelijk om contractuele afspraken te maken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Ideaaltypisch model voor uitvoeringsorganisaties

De ideeën van het NPM kunnen worden samengebracht in een ideaaltypisch model voor een uitvoeringsorganisatie met de volgende kenmerken (Pollitt c.s., 2004):

- Organisatorische verzelfstandiging van het moederdepartement
De gedachte achter het innemen van een verzelfstandigde positie is dat uitvoeringsorganisaties beter dan grote, bureaucratische departementale diensten in staat zijn om hun taken uit te voeren op een klantgerichte manier, dicht bij de burger. Verder wordt aansturing explicieter wanneer uitvoeringsorganisaties worden verzelfstandigd: er ontstaat vaak een semi-contractuele relatie tussen de uitvoeringsorganisatie en het moederdepartement. Deze expliciete aansturing vergroot de transparantie van de organisatie.
- Beheersvrijheid voor het management
De veronderstelling achter beheersvrijheid voor het management is dat meer autonomie op beheersmatige onderwerpen zal leiden tot meer effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening. Doordat het management zelf mag beslissen over de inzet van productiemiddelen zullen het verantwoordelijkheidsbesef en het kostenbewustzijn toenemen.
- Sturing op resultaat
Het NPM benadrukt de noodzaak om te sturen op resultaat in plaats van op input. Een streng toezicht op de inzet van middelen en het naleven van procedures belemmert een efficiënte en doeltreffende organisatie van het primaire proces. In plaats daarvan moeten er met uitvoeringsorganisaties duidelijke en meetbare doelen en resultaten worden afgesproken, waarover zij zich achteraf dienen te verantwoorden.
De sturing op resultaat dient als tegenwicht tegen de beheersvrijheid van het management. Een hoge mate van autonomie moet in evenwicht worden gehouden door een stringente vorm van sturing op resultaat. Hiervoor worden instrumenten ingezet die ook in de private sector gebruikt worden, zoals strategische planning, prestatiemeting en prestatiebeloning. Het NPM leunt wat dit kenmerk betreft sterk op de principaal-agenttheorie.

- Scheiding tussen beleid en uitvoering

De principiële gedachte achter de scheiding tussen beleid en uitvoering is als volgt: beleidsdirecties houden zich bezig met het ontwikkelen van beleid en richten zich daarom op de politiek-bestuurlijke arena, terwijl uitvoeringsorganisaties ervoor moeten zorgen dat het beleid wordt uitgevoerd, en zich daarom in de eerste plaats richten op burgers en bedrijven. Wanneer beleid en uitvoering van elkaar gescheiden worden zal dit leiden tot een meer bedrijfsmatige manier van werken binnen de uitvoering en dus tot betere prestaties, meer efficiëntie en meer transparantie.

Ook dit kenmerk is gebaseerd op de principaal-agenttheorie, waarbij de relatie tussen de minister en een uitvoeringsorganisatie wordt opgevat als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie die contractueel moet worden vormgegeven.

Nieuwe theorieën

Stewardshiptheorie

De stewardshiptheorie (oorspronkelijk geïntroduceerd door Davis *et al.*, 1997) veronderstelt dat uitvoeringsorganisaties geen belangentegenstelling ervaren ten opzichte van hun opdrachtgevers. Hierdoor hoeft de nadruk niet te liggen op het controleprobleem van de principaal, maar kan de focus verschuiven naar de motivatiestructuur van de uitvoerder / steward. Het gaat in de stewardshiptheorie om de vraag hoe de relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder zodanig kan worden ingericht dat de uitvoerder zich gaat gedragen als een steward.

Voor elke basisveronderstelling binnen de principaal-agenttheorie geeft de stewardshiptheorie een alternatief. In het kort luiden deze alternatieven als volgt (Schillemans, 2010):

- De steward is een uitvoerder die er plezier in schept het zijn opdrachtgever naar de zin te maken. Er is sprake van belangencongruentie.
- Focus ligt op de motivatiestructuur van de uitvoerder (steward). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de steward niet wordt gedreven door eigenbelang maar door maatschappelijke of collectieve belangen. Er is hier dus sprake van intrinsieke motivatie (de hogere behoeften van Maslow).
- Aansturing gaat via self-management binnen gedeelde kaders. Een hiërarchische opstelling met veel instructie en controle werkt contraproductief.
- Er is sprake van een lage machtsongelijkheid en nabijheid. Machtsongelijkheid zorgt in beginsel voor meer afstandelijkheid en dit is niet wat met de stewardshiptheorie beoogd wordt. Er moet geen gebruik gemaakt worden van institutionele macht maar van persoonlijke macht.
- Omdat de steward niet handelt vanuit eigenbelang, is het niet logisch financiële prikkels in te bouwen omdat dit aansluit bij handelen vanuit eigenbelang. Beter is het om reputationele en andere niet-financiële prikkels in te bouwen.

Vanuit de stewardshiptheorie – en beschouwingen hierop – komt Schillemans tot vijf mogelijke handelingsrichtingen om de relatie tussen beleid en uitvoering te verbeteren.

- Selectie van stewards: op basis van psychologische kenmerken de juiste personen selecteren die eerder geneigd zullen zijn vanuit het stewardship principe te handelen.
- Ontwikkelen van een gezamenlijke visie: de uitvoering moet participeren in de totstandkoming. Het beleid moet dit expliciet en consistent uitdragen.
- Spelregels opstellen op basis van self-management: hierbij moet er rekening mee gehouden worden dat de spelregels kunnen verschillen afhankelijk van de organisatietyologie.
- Prikkels moeten aansluiten bij de intrinsieke motivatie van de uitvoerders.
- Monitoring op basis van maatschappelijke waarde: hiermee wordt voorkomen dat de uitvoerder zich richt op de punten waarop gemonitord wordt in plaats van op de werkelijke taak.

Netwerktheorie

Als alternatief voor de zuiver marktgerichte benadering van de governance van agentschappen beschrijven Verhoest en Verschuere (2006) de netwerktheorie. In hun visie is de governance van een agentschap het cement waarmee de bouwstenen van het agentschapsmodel bijeen gehouden worden. De relatie tussen een verzelfstandigd agentschap en het moederdepartement kan worden gestructureerd op basis van verschillende governance-benaderingen: de hiërarchische, de marktgerichte en de netwerkgerichte benadering.

De hiërarchische benadering sluit het meest aan bij de traditionele wijze van aansturing binnen het kerndepartement, terwijl de marktgerichte benadering een extreme uitwerking is van de NPM-filosofie. De netwerkbenadering gaat uit van een sterk verbonden publieke sector in plaats van een geïntegreerde (hiërarchie-scenario) of geatomiseerde (markt-scenario) publieke sector. In deze benadering worden agentschappen gezien als een deel van een breder veld van organisaties (waartoe ook semi-overheidsorganisaties, publiek-private partnerschappen etc. behoren) waarmee de overheid kan samenwerken.

Bouwstenen	Marktbenadering	Netwerkbenadering
<i>Beheers-overeenkomst</i>	Kortlopend 'hard' en juridisch afdwingbaar contract met gedetailleerde outputs en normen. Controle gericht op de mate waarin de normen zijn behaald, met sancties in het geval van tekortkomingen.	Langdurig 'gentlemen's agreement' met algemeen geformuleerde normen en doelen. Controle gericht op de mate waarin beleidsdoelen zijn bereikt, en op het formuleren van verbeterstrategieën.
<i>Kengetallen</i>	Uitgebreide set van gedetailleerde en valide kengetallen per agentschap. Kengetallen zijn dé basis voor de besluitvorming en de gevolgen.	Beperkter in aantal, minder gedetailleerd en vooral gericht op gezamenlijke doelen. Niet de enige basis waarop agentschap afgerekend wordt ("leidraad")
<i>Scheiding beleid – uitvoering</i>	Politiek en kerndepartementen als beleidsmaker, agentschap als beleidsuitvoerder met weinig of geen beleidsondersteunende taken.	Agentschap met een uitgebreide beleidsondersteunende rol in het beleidsdomein (beleidsinterdependentie tussen kernadministratie en agentschap)
<i>Stakeholders</i>	Contractuele relatie is vooral bilateraal tussen kerndepartement en agentschap Weinig input van 'derden' of stakeholders ("verticale" relatie)	Veel invloed van stakeholders; hun belangen worden meegenomen in de sturing Beperkte 'verticale' sturing als kader voor 'horizontale' sturing
<i>Relatie-management</i>	Zakelijke, formele relaties en weinig interactie-momenten: afstandelijke cultuur.	Informeel en formele relaties, veel interactie-momenten: gedeelde cultuur met hoge mate van vertrouwen.

Tabel A: Empirisch onderzoek naar het functioneren van het agentschapsmodel

In de netwerkbenadering worden kerndepartementen en agentschappen beschouwd als wederzijds afhankelijke partners met elk hun eigen specialismen en verantwoordelijkheden om de overheidsdoelen te bereiken; ook in de beleidsvoorbereiding krijgen agentschappen een rol (input geven voor het beleid, vanuit de veldervaring van deze organisaties). Als er agentschappen worden opgericht dient hun mate van autonomie en hun governancestructuur bepaald te worden door de kenmerken van hun taak (zoals regelgeving, advisering, dienstverlening). Deze netwerkbenadering sluit meer aan bij het verzelfstandigingsbeleid in de Scandinavische landen.

Het is afhankelijk van de kenmerken van het agentschap en de specifieke context welke governance-benadering (of welk cement) het meest duurzaam zal zijn. In de praktijk zal vaak een combinatie van verschillende benaderingen gemaakt worden om de voordelen te maximaliseren en de nadelen te minimaliseren. Verhoest en Verschuere hebben een schematisch overzicht gemaakt van de uitwerking van de verschillende bouwstenen in de context van een marktbenadering en een netwerkbenadering. Dit is weergegeven in tabel A.

Ontwikkeling in performance

Zoals beschreven is er een "NPM-doctrine" over het effect van de organisatorische vorm op de performance van uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. Die doctrine luidt dat de performance toeneemt wanneer een uitvoeringsorganisatie de volgende kenmerken krijgt:

- organisatorische verzelfstandiging van het moederdepartement
- beheersvrijheid voor het management
- sturing op resultaat
- scheiding tussen beleid en uitvoering

Verhoest en Laegreid (2011) hebben een review gemaakt van relevante recente literatuur inzake autonomie en performance. Onderstaande opsomming is hieraan ontleend. Uit hun review is gebleken dat het empirisch bewijs voor deze NPM-doctrine erg gefragmenteerd is en dat er uit het onderzoeksmateriaal geen algemeen geldende conclusies kunnen worden getrokken. Hoewel het bewijs veelal niet hard is levert de literatuur wel veel indicaties die (elementen van) de NPM-doctrine ondersteunen:

- Yamamoto (2006) heeft in een onderzoek van Japanse agentschappen geconstateerd dat meer operationele beheersvrijheid voor het management heeft geleid tot een hogere performance; dit effect was echter minder duidelijk waarneembaar bij beheersvrijheid op het gebied van financiën en P&O.
- Er zijn verschillende onderzoeken geweest naar de impact die centralisatie van de besluitvorming heeft op performance (Moynihan & Pandey, 2005; Andrews c.s., 2007). De uitkomsten hiervan zijn niet eensluidend: in het eerste onderzoek werd een negatieve impact gevonden van centralisatie op performance; in het tweede onderzoek kon geen verband aangetoond worden.
- Talbot (2004) heeft in een onderzoek van Britse agentschappen wel kunnen aantonen dat agentschapsvorming een positief effect heeft op de kwaliteit, maar geen verband gevonden met efficiëntie.
- Quenneville et al. (2009) hebben onderzoek gedaan naar de performance van zestien agentschappen in Québec, Canada. Daar blijkt de agentschapsvorming geleid te hebben tot significant hogere omzetten en exploitatieresultaten; tegelijkertijd bleek de performance niet verbeterd in termen van output, productiviteit of kostenniveau. Sterk van invloed bleek de jaarlijkse groei in omvang van de organisatie: sommige organisaties bleken na het verkrijgen van de agentschapsstatus veel harder te gaan groeien terwijl de groei in andere organisaties juist werd afgeremd door de transitie richting agentschap.
- Quenneville et al. (2009) hebben ook specifiek gekeken welke van de agentschappen in Québec goed presteerden en welke slecht. Hun conclusie luidt dat agentschappen die onder vergelijkbare omstandigheden kunnen opereren als kleine private ondernemingen, met een heldere en niet-conflicterende mission statement en grotere management-autonomie, beter presteren dan grotere agentschappen waarvan de autonomie meer is ingeperkt, en die een groter aantal (soms conflicterende) doelen moeten nastreven.
- Verhoest et al. (2010) hebben geconstateerd dat de performance van agentschappen toeneemt door het gebruik van bepaalde managementinstrumenten, maar vooral door de kwaliteit van het management.
- Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de mogelijke correlatie tussen de performance van een agentschap en de financiële afhankelijkheid van het moederdepartement. Hiertoe zijn agentschappen onderzocht in Canada (Lonti, 2005), Zuid-Korea (Kim, 2008), Noorwegen, Ierland en Vlaanderen (Verhoest et al., 2010). Deze onderzoeken kwamen niet tot eensluidende en soms zelfs tegengestelde conclusies.

De hierboven (in hoofdlijnen) weergegeven review van de literatuur over autonomie en performance brengt Verhoest en Laegreid tot de conclusie dat het effect van de eerder genoemde NPM-kenmerken op de performance van een agentschap nooit eenduidig is. De performance is altijd afhankelijk van een complex aan variabelen die elkaar onderling

beïnvloeden. Op sommige van deze variabelen kan een opdrachtgever of het management van een agentschap sturing uitoefenen, op andere nauwelijks of niet. Deze laatste categorie variabelen hangt samen met de politiek-bestuurlijke, culturele en institutionele context waarbinnen het agentschap actief is en ook met de specifieke kenmerken van het primaire proces van het agentschap. De werkelijkheid blijkt complexer te zijn dan de aannames die het NPM doet. Er blijkt geen universeel recept voorhanden voor een succesvolle governance van agentschappen. Er is altijd maatwerk nodig per land, afgestemd op het lokale politieke systeem.

Sommige auteurs (geciteerd door Verhoest en Laegreid) spreken van een sedimentatieproces, waarmee ze bedoelen dat nieuwe hervormingen op het terrein van de agentschapsvorming vaak meer een aanvulling zijn op eerdere hervormingen dan dat ze die eerdere hervormingen vervangen. Verschillende hervormingen komen zo over elkaar heen te liggen als het sediment dat zich afzet in een rivier. Organisaties die zijn ontstaan uit verschillende 'verzelfstandigingsgolven' bestaan zo naast elkaar en blijven zich ontwikkelen, terwijl de bestuurlijke principes waarop ze gebaseerd zijn soms tegenstrijdig zijn.

Verhoest en Laegreid zien een patroon waarbij hervormingen die onvoldoende rekening houden met de historisch bepaalde institutionele context van agentschappen meestal weer leiden tot nieuwe hervormingen, in plaats van tot toegenomen performance. De besluitvormers die een hervorming in gang zetten hebben ex ante maar een beperkt zicht op de gevolgen en implicaties van hun eigen hervormingsinitiatief. De verwachtingen zijn groot, maar zelden is er vooraf een helder inzicht in wat een hervorming zal opleveren. Teleurstelling over de resultaten van een hervorming leiden vaak weer tot nieuwe hervormingen: de ene hervorming brengt zo de volgende voort.

Verhoest en Laegreid citeren Olsen (1997), die aanbeveelt om niet voor controversiële en radicale hervormingen te kiezen in situaties waarin maar beperkt zicht bestaat op de verwachte gevolgen en implicaties. Beter is het om dan te kiezen voor een incrementele benadering met kleine stappen, die wel kunnen rekenen op voldoende draagvlak bij alle betrokkenen. Verder raadt Olsen aan om in het hervormingsproces feedback-loops in te bouwen en leermogelijkheden, zodat er tijdens het proces nog aanpassingen doorgevoerd kunnen worden.

Verhoest en Laegreid komen tot de slotsom dat agentschapsvorming zeker geen panacee is voor alle kwalen. Autonomie op zichzelf is geen voldoende voorwaarde om management en performance te verbeteren. Het verbeteren van de performance van een organisatie vereist het opbouwen van relaties die zijn gebaseerd op vertrouwen, het creëren van een stimulerende organisatiecultuur met gekwalificeerde, gemotiveerde en geëngageerde medewerkers en managers, en een op maat gemaakte governance. Al deze vereisten moeten bovendien zijn afgestemd op de specifieke taken van het agentschap en het bredere politiek-bestuurlijke regime. Dit maakt het hervormen van de relatie tussen beleid en uitvoering tot een complexe zaak. Er is geen optimale vormgeving die overal, altijd en voor elke taak kan worden toegepast. Altijd zal er een zekere spanning ingebouwd zitten in het aansturingmodel, doordat er een balans gevonden moet worden tussen verschillende organisatorische principes.

Bijlage E - Verdieping van de internationale ervaringen

Zweden

De eerste agentschappen in Zweden zijn al in de 17e eeuw opgericht. Agentschappen zijn daarmee een stabiel onderdeel van de Zweedse overheid.

Autonomie

In Zweden is de uitvoering zeer autonoom. Dit komt voort uit de wet: een minister of ministerie mag zich niet met een individueel geval inlaten. Dit heeft gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister en het parlement spreken over het beleid, en eventueel de wijze van uitvoering, maar nooit over individuele casussen; daar gaat de minister niet over. Agentschappen zijn geheel vrij in de uitvoering van de algemene regels.

Aansturing

In het Zweedse model is er sprake van kleine beleidsdepartementen met grote uitvoeringsorganisaties op afstand, waarbij zo veel mogelijk taken in de uitvoering zijn gezet. De kleine beleidsdepartementen zijn flexibel.

De strikte scheiding tussen de kerndepartementen en de agentschappen op gebied van de beleidsuitvoering doet zich niet voor bij beleidsontwikkeling. De kerndepartementen zijn te klein en ontbreken competentie. Agentschappen participeren dan ook actief in de beleidsvorming. Betrokkenheid van de uitvoering bij de beleidsontwikkeling wordt zelfs gezien als garantie voor beleid van voldoende niveau.

Er zijn grote verschillen in omvang tussen verschillende agentschappen. Er wordt over gedacht de kleinere agentschappen op te heffen of met andere agentschappen samen te voegen.

Het Zweedse systeem is vooral gericht op vertrouwen, en minder op een interne markt. Er is dan ook meer 'zachte' dan 'harde' controle. Men is er vooral op gericht eventuele problemen gezamenlijk op te lossen. Er zijn geen vooraf vastgelegde procedures als zaken niet gaan zoals het zou moeten.

Doelmatigheid en verantwoording

Er vindt in Zweden een permanente dialoog plaats op ambtelijk niveau tussen departementen en agentschappen over de (ontwikkeling van de) doelen en resultaten van de agentschappen. Hierdoor ervaart men weinig problemen op het gebied van informatieasymmetrie.

Naast de performance dialoog is er een ICT-systeem ontwikkeld. In dit systeem, Hermes, wordt allerlei financiële en niet financiële informatie maandelijks door de agentschappen en kerndepartementen ingevoerd. Het gaat dan om zaken als het volgen van de uitputting van budgetten en het volgen van de resultaten en de output van de agentschappen. Daarnaast kan het systeem worden gebruikt bij het vaststellen van budgetten en het doen van voorspellingen. Een agentschap (ESV) voert op de ingevoerde cijfers controles uit en vergelijkt uitkomsten met prognoses en rapporteert daarover.

Zweden werkt met een productiviteitskorting op de begrotingen van de agentschappen. Hiermee is de doelmatigheid ex ante bepaald. De budgetten voor de agentschappen zijn (hierdoor) over de jaren heen vrij voorspelbaar. De basis voor de hoogte van de bijdrage is het bedrag uit de meerjarenraming. Dit is meestal de bijdrage van het voorgaande jaar waar een productiviteitskorting van is afgehaald. Alleen over eventuele extra taken en een daarbij horende extra bijdrage vindt tussen het kerndepartement en het agentschap discussie over

het budget plaats. Voor het bepalen van de kosten van de extra taken zijn kostprijsmodellen niet verplicht.

Instellingsbesluiten en beheersovereenkomsten

In Zweden hebben agentschappen een instellingsbesluit waarin hun ook hun mandaat op hoofdlijnen is vastgelegd. Dit instellingsbesluit wordt met enige regelmaat vernieuwd als daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat een agentschap structureel nieuwe taken krijgt toegewezen of omdat oude taken zijn komen te vervallen.

Jaarlijkse afspraken tussen het agentschap en het kerndepartement over de te leveren prestaties worden vastgelegd in beheersovereenkomsten (*reglungsbrev*). De mate van gedetailleerdheid verschilt per agentschap. De trend van de laatste jaren is echter om minder gedetailleerde afspraken op te nemen. Hoewel de agentschappen bij het opstellen van deze beheersovereenkomsten veel invloed hebben, is de beheersovereenkomst uiteindelijk een (eenzijdig) besluit van de regering. Dit besluit wordt genomen nadat het parlement de begroting heeft vastgesteld. Het Zweedse Ministerie van Financiën stelt het format voor de beheersovereenkomsten op, en is betrokken bij het opstellen en beoordelen van de meeste beheersovereenkomsten. In de beheersovereenkomst worden alle belangrijke gegevens met betrekking tot het agentschap opgenomen. In het format zijn de volgende, vaste, onderdelen opgenomen:

- Een verwijzing naar de posten op de begroting waar het agentschap is vermeld. In Nederland wordt een agentschap geacht zijn inkomsten te “verdienen” uit bijdragen van de departementen. Deze inkomst komt tot stand via de kostprijs. Het agentschap in Zweden heeft, anders dan in Nederland, een eigen budget. In de beheersovereenkomst is opgenomen welk budget van toepassing is voor het agentschap;
- De vaste activiteiten van het agentschap. Hierin worden de taken die in het instellingsbesluit op hoofdlijnen zijn weergegeven nader uitgewerkt. In Zweden wordt overwogen om de activiteiten die over de jaren heen constant zijn, niet langer in de beheersovereenkomst op te nemen, maar in het instellingsbesluit;
- De gegevens die het agentschap moet opleveren met de daarbij behorende data;
- Een aantal bepalingen t.a.v. EU-verantwoordingen. Deze zijn voornamelijk om (Zweedse) juridische redenen opgenomen;
- Specifieke opdrachten en aandachtspunten die het agentschap voor het uitvoeringsjaar opgelegd heeft gekregen. De daarbij horende deadlines zijn in dit onderdeel eveneens aangegeven. De data en de opdrachten zijn in de maanden voordat de beheersovereenkomst wordt vastgesteld onderling afgestemd; hierin zitten dan ook zelden verrassingen;
- Een deel over de financiën. Hierin zijn opgenomen:
 - De begrotingsposten met bedragen aangegeven;
 - De – geormerkte - bedragen voor de specifieke taken;
 - De hoogte van de meegenomen eindejaarsmarge van het voorgaande jaar met eventueel de begrotingsposten waarop deze van toepassing is en waarvoor deze kan worden besteed;
 - De eventuele hoogte voor het aangaan van meerjarige verplichtingen;
 - De maximaal aan te gane leningen en de maximale hoogte van reserves en eigen vermogen/kredieten;
 - De betaaldata met bedragen.
- De beheersovereenkomst wordt door de betrokken minister getekend.

Na vaststelling is de beheersovereenkomst openbaar en terug te vinden op de website van het agentschap. Het agentschap is vrij de afgesproken middelen in te zetten, zolang de afspraken uit de beheersovereenkomst maar worden gehaald. Het management van agentschappen is – binnen de aangegeven kaders - autonoom op gebied van de agentschapsbegrotingen. De autonomie van het management beperkt zich tot de begroting van de

reguliere taken. Voor specifieke doeleinden gegeven extra bijdragen (bijvoorbeeld voor computersystemen) worden geormerkt gegeven. De hoogte van de uit het vorige begrotingsjaar meegenomen eindejaarsmarge kan algemeen of specifiek per budgetlijn worden toegekend en in de beheersovereenkomsten worden opgenomen. Er is een grote mate van vrijheid in arbeidsvoorwaarden.

Interessante punten uit andere landen

Nieuw Zeeland

In Nieuw Zeeland is de marktwerking in de overheid ver doorgevoerd. Er bestaat een interne markt, die wordt vormgegeven door het scheiden van de opdrachtgeversrol/eigenaarsrol en de opdrachtnemersrol. De eigenaarsrol van de ministers wordt overschaduwd door de opdrachtgeversrol. "De gebruiker staat een beperkte, contractgerichte, verticaal geïntegreerde en korte termijn visie voor op performance. Eigenaarschap houdt juist een brede, ruime en horizontaal gerichte lange termijn visie in". Door het creëren van een interne markt werd er gehoopt dat er een efficiënte prijsvorming zou gaan ontstaan. Concurrentie bij het aanbod, efficiënte prijzen en symmetrische informatie bleken niet realiseerbaar. De quasi-markten in de zorg werden in de jaren na 2000 deels teruggedraaid. Ook bij andere beleidsvelden, zoals onderwijs, volkshuisvesting, justitie en vervoer werd de uitvoering en het beleid weer samengebracht.

Na jaren van wildgroei in zowel aantal als vorm van de agentschappen, werden de agentschappen in 2004 in 3 soorten verdeeld. Het onderscheid ligt in de mate waarin een agentschap onafhankelijk van de politiek kan opereren. Crown agents moeten daarbij aanwijzingen van de minister opvolgen, Autonomous crown entities moeten rekening houden met aanwijzingen van de betrokken minister en independent Crown agencies zijn over het algemeen onafhankelijk van het regeringsbeleid.

België/Vlaanderen

In Vlaanderen bestaat er sinds 2003 een specifieke regeling voor agentschappen (zowel intern verzelfstandigde als extern verzelfstandigde). Het gaat om een kaderwet (Beter Bestuurlijk Beleid); daarnaast heeft elk agentschap zijn eigen oprichtingswet. In Vlaanderen wordt ervaring opgedaan met vijfjaarlijkse beheersovereenkomsten. Men is inmiddels toe aan de tweede ronde. Een beheersovereenkomst heeft eenzelfde duur als een legislatuurperiode. De speerpunten van een regeerakkoord worden verwerkt in de beheersovereenkomst met het agentschap. De beheersovereenkomst ligt in principe vast voor de gehele periode, zodat kan worden gevolgd of aan de doelstellingen van het beleid wordt voldaan.

Denemarken

Denemarken heeft met behulp van ICT een één-loket-systeem ontwikkeld waarbij er tussen de verschillende overheden onderling, maar ook tussen de overheid (zowel rijk als lokaal) en de burger, via één loket wordt gecommuniceerd. Achter het loket is de overheid niet veranderd, elk beleidsterrein heeft een eigen back office. Hieruit blijkt dat integratie niet altijd volledig hoeft te zijn om besparingen te realiseren. Een strikte voorwaarde in Denemarken voor het ontwikkelen van initiatieven op het gebied van de elektronische overheid is dat de voorstellen een positieve businesscase moeten hebben.

De scheiding tussen beleid en uitvoering wordt in Denemarken anders gelegd: een agentschap kan ook verantwoordelijk zijn voor het beleid op het terrein waar het de uitvoering van verzorgt. Het moederdepartement is dan alleen verantwoordelijk voor consistentie van beleid tussen de agentschappen en het strategisch lange termijnbeleid.

Australië

In Australië is een groot deel van de uitvoering van het beleid in een agentschap ondergebracht, Centrelink. Centrelink verzorgt de betaling van een groot aantal subsidies en uitkeringen. Centrelink is een op ICT gebaseerd systeem.

Het systeem bestaat uit een centrale database waarin alle gegevens worden verzameld die de uitvoering mogelijk nodig kan hebben. Er is een back office voor alle diensten die Centrelink levert. De backoffice neemt contact op met het ministerie indien er bij de uitvoering van regelingen vragen zijn. De kwaliteit van de dienstverlening aan de burger is door Centrelink flink verbeterd.

Een probleem dat bij de uitvoering is ontstaan is dat niet langer helder is welk ministerie of welke minister politiek aanspreekbaar is op het functioneren van het agentschap. Centrelink werd gefinancierd vanuit de departementen. Kort geleden is men overgegaan op een systeem waarbij MinFin zorgt voor de betaling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen financiering van de vaste kosten en de variabele kosten. De vaste kosten bestaan voornamelijk uit de kapitaallasten. Hierdoor draagt MinFin echter de risico's: fouten bij het nemen van investeringsbeslissingen of tegenvallende omzet komen ten laste van MinFin. Centrelink is daarom minder onafhankelijk geworden om zelf bepaalde beslissingen te nemen. De Australische Rekenkamer is kritisch over de financiering van het agentschap. Centrelink is duur in opzet geweest en er zijn geen cijfers voorhanden waaruit blijkt dat het systeem kosteneffectief is. Het algemene gevoel is echter wel dat er nu kosteneffectiever wordt gewerkt. De opzet van Centrelink is dusdanig dat het toevoegen van nieuwe beleidsterreinen relatief gemakkelijk is: "built once, used by many".

Conclusie

In veel landen waar NPM in enige vorm ingevoerd is (geweest), is er de laatste jaren sprake van een vervolgentwikkeling. Naast de vergrote verzelfstandiging van de uitvoering is er een ontwikkeling naar meer permanente vormen van controle en verantwoording van prestaties van agentschappen. ICT biedt, naast mogelijkheden van besparing en betere dienstverlening, mogelijkheden daartoe. Daarnaast zijn de ervaringen met de constante performance dialoog positief (Zweden, OESO).

Door de grotere autonomie van de uitvoering neemt de kans toe dat sommige agentschappen elkaar tegenwerken. In Denemarken ligt een deel van de beleidsontwikkeling bij de agentschappen, en zorgt het moederdepartement voor consistentie. Door het vormen van shared service organisaties en het gebruik van ICT kan de dienstverlening naar burgers verbeteren en kunnen kosten dalen.

Voorspelbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van een agentschap. In een aantal landen (Vlaanderen, Zweden) wordt daarom gewerkt met beheersovereenkomsten. Er wordt daarbij gezocht naar een balans tussen de dagelijkse wens vanuit de politiek en de voordelen van een voorspelbaar productieproces.

Bijlage F - Literatuurlijst

- Andersson Elffers Felix (2010), *Vind een weg of maak er een. Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat*. Utrecht: AEF
- Andersson Elffers Felix (2011), *Toekomst baten-lastendiensten*. Essay. Utrecht: AEF
- Berenschot (2011), *Toekomst van het baten-lastenmodel*. Essay. Utrecht: Berenschot
- Geert Bouckaert, B. Guy Peters en Koen Verhoest (2010). *The coordination of public sector organizations. Shifting patterns of public management*. Basingstoke (VK): Palgrave Macmillan
- Lars Canté (2009), *New Public Management: enkele reis of retour?* Afstudeerthesis. Breukelen: Nyenrode Business Universiteit
- ConQuaestor (2011), *Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007*. Essay. Utrecht: ConQuaestor
- ConQuestor (2011) Case study 10 baten-lastendiensten, in opdracht van het Ministerie van Financiën. Utrecht: ConQuaestor
- Deloitte (2011), *Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007*. Essay. Den Haag: Deloitte
- Luchien Karsten (2008), *Managementconcepten in de overheidsdienst: een historische terugblik*. In: Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep
- Kickert, W.J.M. e.a. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- D.J. Kraan, A.C. Meijdam en H.A.A. Verbon (1997), *Verzelfstandiging gezien vanuit de bureaucratietheorie*. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij
- Dirk-Jan Kraan (2006), *De organisatie van de publieke sector*. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*. Den Haag: Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën
- Dirk-Jan Kraan e.a. (2009). *Efficiency study on the organization of central government*. GOV/PGC/SBO(2009)4. Parijs: OECD
- N.P. Mol, H.A.A. Verbon en P. de Vries (1997). *Verzelfstandiging van overheidsdiensten: interpretatiekaders vanuit de neo-institutionele economie*. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij
- Ministerie van Financiën (1991), *Verder bouwen aan beheer*. In: Miljoenennota 1992, § 5.4 en bijlage 20, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300 nr. 1
- Ministerie van Financiën (1992), *Nota invoering agentschappen*. Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300 nr. 39
- Ministerie van Financiën (1997), *Van uitgaven naar kosten*. Tweede Kamer, 1996-1997, 25 257 nr. 1
- Ministerie van Financiën (1998), *Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997*. Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 27 april 1998
- Ministerie van Financiën (2002), *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Een bijdrage aan doelmatiger werken!* Tweede Kamer, 2002-2003, 28 737 nr. 1
- Ministerie van Financiën (2005), *Vereenvoudiging instellingsprocedure baten-lastendiensten*. Tweede Kamer, 2005-2006, 28 737 nr. 11
- Ministerie van Financiën (2007), *Regeling baten-lastendiensten 2007*. Den Haag, Staatscourant 2007, nr. 42
- Ministerie van Justitie (1984), *Eindbericht Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie-Geelhoed)*. Tweede Kamer, 1983-1984, 17 931 nr. 9

- G.H.J.M. Neelen (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie*. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij
- OECD (2011). *Value for money in government – The Netherlands 2010*. Parijs: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096097-en>
- Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield and Amanda Smullen (2004), *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke (VK): Palgrave Macmillan
- PwC (2011), *Evaluatie BLD-model*. Essay. Amsterdam, PwC
- Raad van State (2009), *De Raad in de staat. Algemene beschouwingen*. In: Jaarverslag 2009. Den Haag: Raad van State
- Schillemans, Th. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Stuurgroep project Beleid en Uitvoering (2010). *Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering. Van aansturen naar samenwerken*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Sandra van Thiel & CRIPO-team (2009). *The rise of executive agencies: comparing the agencification of 25 tasks in 21 countries*. Paper to be presented at EGPA conference, 2-5 September 2009, Malta
- Koen Verhoest, Bram Verschuere (2006). *Verzelfstandiging in het gemeentedecreet: over 'bouwstenen' en 'cement'*. In: Filip De Rynck en Ellen Wayenberg (edt.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Brugge: Die Keure.
- Koen Verhoest, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen en Muiris MacCarthaigh (2010). *Autonomy and control of state agencies. Comparing states and agencies*. Basingstoke (VK): Palgrave Macmillan
- Koen Verhoest and Per Laegreid (2011), *Organizing public sector agencies: challenges and reflections*. In: Per Laegreid and Koen Verhoest (red.), *Governance of public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance*. Basingstoke (VK): Palgrave Macmillan
- Jouke de Vries (2008), *Ambtenaren zonder inhoud*. In: Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep