

Naar doelmatigheid en kosteninzicht

Defensie en de baten- en lastendienst

Niet alleen Defensie, ook andere rijksonderdelen hebben te maken met de spagaat tussen meer taken en minder geld. Hoewel geen panacee, is de baten- en lastendienst al sinds twee decennia een beproefd middel voor efficiënte bedrijfsvoering. Na zorgvuldige introductie is de gefaseerde invoering – niet voor beleidskernen, wel voor op afstand daarvan geplaatste, uitvoerende diensten – driemaal geëvalueerd. Defensie heeft momenteel drie baten- en lastendiensten. Voordelen van de baten- en lastendienst zijn doelmatigheid van de uitvoering en kosteninzicht. De rijksbrede en uitgekristalliseerde praktijkervaring met het agentschapmodel (resultaatgerichte sturing ondersteund door een baten- en lastenstelsel) kan van nut zijn voor een efficiëntere bedrijfsvoering bij Defensie.

*Mr. drs. H.J.M. Saltzmann**

Het kasstelsel en het baten- en lastenstelsel vertegenwoordigen twee verschillende tradities van boekhouden, ieder met hun eigen normatieve uitgangspunten. Er woedt een debat wat nu het meest adequate boekhoudstelsel voor de centrale overheid is. In de Nederlandse publieke sector wordt het baten- en lastenstelsel op grote schaal toegepast, maar Defensie overweegt er juist afscheid van te nemen. In dit artikel ga ik nader in op de kenmerken en meerwaarde van de baten- en lastendienst als instrument ter verbetering van de efficiency. Eerst wordt de herkomst geschetst, waarna in de context van de evaluaties het departementaal moratorium, de discussie over rijksbrede invoering en beide boekhoudstelsels aan de orde komen. De invoering van een baten- en lastenstelsel is geen doel op zich, maar een middel ter ondersteuning van resultaatgerichte sturing. Het agentschapmodel draagt door kosteninzicht bij aan doelmatiger uitvoering van beleid. Met de zware opgave om bijna een miljard euro te bezuinigen is ook Defensie hierbij gebaat. Dit vergt wel rolvastheid tussen de

opdrachtnemende dienst, de beleidsopdrachtgever en de eigenaar. De voorgenomen maatregelen sorteren voor op de gewenste bredere invoering van het agentschapmodel bij Defensie. Met uitzondering van de verkleinde bestuursstaf en staven van de andere defensieonderdelen zijn in beginsel alle bij beleidsuitvoering betrokken diensten, facilitaire diensten en inspectiediensten kandidaat.

Aard en doel agentschapmodel

Karakteristieken

Het instellen van het baten- en lastendienstmodel moet de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van organisatieonderdelen van de rijksoverheid stimuleren. 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. Het tegelijk invoeren van resultaatgericht management is dan wel vereist. 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- en lastendiensten administreren, sturen

* De auteur is jurist, bedrijfseconoom en bedrijfskundige, en werkzaam bij de Defensie Materieel Organisatie. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

en verantwoord en met een baten- en lastenstelsel, inclusief de mogelijkheid van vermogensvorming en lenen en sparen. De vormgeving is eenvoudig en 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- en lastendienst te gaan werken als er duidelijke producten en/of diensten zijn. De baten- en lastendienst heeft, ten opzichte van de andere organisatieonderdelen van hetzelfde ministerie, een aparte positie als bedrijfsmatig werkende organisatie, zodat de relaties over en weer duidelijk zichtbaar zijn. Deze positie is ook zichtbaar voor het parlement, dat de baten en lasten – en de kapitaaluitgaven en – ontvangsten – van de individuele baten- en lastendienst separaat autoriseert.

Doelmatigheid

Het agentschapmodel moet de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid stimuleren. Doelmatigheid is de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties, in kwaliteit én kwantiteit. Bij baten- en 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 kwesties voor de beleidsdirecties van een ministerie. De vraag naar doeltreffendheid komt aan de orde in de VBTB-begrotings-systematiek (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording).

Het vaststellen van de kostprijs en kwaliteit van een product of dienst en deze vergelijken met de kostprijs en kwaliteit van eerdere jaren of met de kostprijs en kwaliteit van een product of dienst van vergelijkbare organisaties, geeft inzicht 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 is 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 doelmatigheidswinst; dan is er slechts goedkoper geproduceerd. Doelmatigheidsverbetering is er alleen bij een daling van de kostprijs met behoud of toename van de kwaliteit, of bij een kwaliteitsstijging met gelijkblijvende kostprijs.

FOTO AVDD, R. MOL



Doelmatiger werken betekent dat de kwaliteit van de geleverde prestatie toeneemt

Introductie agentschapmodel

Verder bouwen aan beheer

De baten- en lastendienst als vorm van interne verzelfstandiging is geïntroduceerd in het rapport *Verder bouwen aan beheer* (1991) van de Heroverwegingsgroep Beheersregels.¹ Deze diensten kenmerken zich door een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten- en lastenadministratie. Het idee van baten- en lastendiensten werd uitgewerkt in het rapport *Uitwerking Verder bouwen aan beheer* (1992)² en geformaliseerd in de zesde

1 Kamerstukken II, 22300, nrs. 1 (17 september 1991) en 35 (24 januari 1992).

2 Kamerstukken II, 22300, nrs. 36 (12 februari 1992) en 39 (25 juni 1992).

wijziging van de Comptabiliteitswet.³ Deze wijziging stelt aan het verkrijgen van de agent-schapstatus drie instellingsvoorwaarden: meetbare producten en diensten, doelmatiger werken en een administratie en informatievoorziening die een resultaatgerichte sturing ondersteunen.⁴

Het kabinet Lubbers-III onderstreepte in 1993 het belang van de ontwikkeling naar kleinere kerndepartementen voor de beleidsvorming, met op afstand daarvan bedrijfsmatig opererende uitvoeringsorganisaties.⁵ De instelling van baten- en lastendiensten past in deze ontwikkeling.

Verantwoord verzelfstandigen

Op verzoek van het beraad van secretarissen-generaal is in september 1994 het rapport *Verantwoord verzelfstandigen* opgesteld. Het door de Commissie-Sint opgestelde rapport biedt een afwegingskader met drie denkstap-pen: of de overheid een bepaalde taak (zelf) moet uitvoeren, welke bestuurslaag dat moet doen en welke bestuurlijk organisatorische vorm de meest ideale is.⁶ In de laatste denkstap is de keuze tussen extern (zelfstandig bestuursorgaan) en intern verzelfstandigen (agentschap) begrepen. De Commissie-Sint bouwde voort op de reactie die de regering gaf op het rapport *Functioneel bestuur, waarom en hoe?*

Dat rapport ging specifiek over de motieven voor en inrichting van zelfstandige bestuursorganen. De commissie legde een verband tussen het rapport en de nota *Verder bouwen aan beheer* over interne verzelfstandigingen. De toepassing van het agentschapmodel verandert overigens niets aan de ministeriële

verantwoordelijkheid; de minister is en blijft volledig verantwoordelijk.

Van uitgaven naar kosten

De centrale vraag in de nota *Van uitgaven naar kosten* is of in de huidige begrotingsystematiek aanpassingen mogelijk zijn die leiden tot een betere bedrijfseconomische afweging en een zorgvuldigere behandeling van kapitaaluitgaven. In deze nota staan nadere voorstellen ter verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid. Dit kan door uitvoerende diensten te laten overstappen op een resultaatgericht besturingsmodel en gebruik te gaan maken van het baten- en lastenstelsel. Het kabinet Kok-I koos om inhoudelijke en praktische redenen niet voor aanpassingen in de begrotings-systematiek en -normering over de gehele linie van de rijksbegroting. Een integrale overstap van uitgaven naar kosten was niet aan de orde. Het einddoel is volgens de nota *Van uitgaven naar kosten* dat alle (uitvoerende) diensten waarbij dat mogelijk is werken op basis van een resultaatgericht besturingsmodel. Het kabinet Kok-I meende dat, bij dit besturingsmodel, het werken met kosten (baten- en lastenstelsel) in plaats van uitgaven (kas- en verplichtingenstelsel) van toegevoegde waarde is. Het baten- en lastenstelsel is beter toegerust op het toerekenen van kosten aan producten of diensten en maakt een beter beheer van kapitaal-goederen mogelijk. Om die reden is besloten diensten waar dat opportuun is – vooralsnog alleen agentschappen – het baten- en lastenstelsel voor te schrijven.⁷ Uit de jaarlijkse groei van baten- en lastendiensten blijkt dat een actuele en valide maatregel te zijn.

Evaluatie agentschapmodel

Eerste rijksbrede evaluatie

In 1998 is de baten- en lastendienst als vorm van interne verzelfstandiging voor het eerst geëvalueerd. Bij deze evaluatie passeerden veertien baten- en lastendiensten de revue.⁸ De belangrijkste conclusies waren dat het model een goed instrument bleek voor het vergroten van resultaatgericht management en er duidelijke indicaties waren dat de status van baten- en lastendienst tot meer doelmatigheid

3 Wet van 10 juli 1995, tot wijziging van de Comptabiliteitswet verband houdende met onder andere de introductie van agentschappen, de integratie van de begrotingsartikelen 'personeel' en 'materieel' en een nadere aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure (zesde wijziging van de Comptabiliteitswet), inwerkingtreding op 18 augustus 1995 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1995 (Stb. 1995, 375). Zie ook Kamerstukken II, 23796, nrs. 1-3 (29 juli 1994).

4 Zie ook Uitwerking 'Verder bouwen aan beheer', Kamerstukken II, 22300, nr. 39 (25 juni 1992) en Kamerstukken II, 24130, nr. 5 (3 mei 1995).

5 Operatie grote efficiency, Kamerstukken II, 21835, nr. 15 (19 april 1993).

6 Kamerstukken II, 21042, nr. 15 (26 januari 1995). In de jaren '90 bestaat in de context van de parlementaire decentralisatietoets bestuurlijke aandacht voor de afweging tussen functionele of territoriale decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering.

7 Kamerstukken II, 25257, nrs. 1 (3 maart 1997) en 2 (14 april 1997).

8 De vijf baten- en lastendiensten die op 1 januari 1998 zijn gestart, zijn destijds buiten beschouwing gelaten.

leidde. De evaluatie bracht ook aan het licht dat er knellende beheersregels waren, zoals de eindejaarsgrens, ofwel het ontbreken van de mogelijkheid geld te reserveren. Opvallend was dat ook beheersregels werden genoemd die rijksbreed al waren afgeschaft, waaronder de sturing op personeelsaantallen of het niet mogen schuiven tussen uitgaven voor personeel en materieel.⁹

Het evaluatierapport is tijdens een algemeen overleg met de Tweede Kamer op 24 september 1998 besproken.¹⁰ In dit overleg zijn de nota *Van uitgaven naar kosten* (zie hiervoor) en de nota *Aansturen op resultaat* (zie hierna) meegenomen.

Departementaal moratorium

In antwoord op de aanhoudende aanmerkingen op de kwaliteit van het financieel beheer bij de bestaande agentschappen is in mei 2000 het departementaal moratorium geïntroduceerd. Dat betekent dat ministeries alleen nieuwe agentschappen kunnen instellen als het financieel beheer bij het kandidaat-agentschap én bij de bestaande agentschappen van datzelfde ministerie op orde is. Deze maatregel is de Tweede Kamer op 15 juni 2000 medegedeeld en toegelicht.¹¹ Mede door het ingestelde moratorium is de aandacht voor een goede bedrijfsvoering bij de op te richten agentschappen toegenomen, wat geresulteerd heeft in een aanscherping van de instellingsvoorwaarden en -procedure. De nieuwe voorwaarden waarborgen dat een kandidaat-agentschap een goede bedrijfsvoering en goed financieel beheer heeft. Door deze aanscherping van de voorwaarden is er in feite een tweedeling ontstaan binnen de agentschappen, namelijk een groep die voldoet aan de oude voorwaarden en een groep die voldoet aan de nieuwe voorwaarden. Naar aanleiding van de tweede rijksbrede evaluatie van het agentschapmodel besloot het kabinet dat de 'oude' agentschappen per 1 januari 2005 aan de nieuwe instellingsvoorwaarden moesten voldoen. Op deze manier is de bedrijfsvoering van de 'oude' bestaande agentschappen verbeterd.¹²

Tweede rijksbrede evaluatie

De tweede rijksbrede evaluatie moest een antwoord geven op de vraag hoe het agentschap-

model bijdraagt aan een doelmatige bedrijfsvoering. De evaluatie is in het voorjaar van 2002 uitgevoerd. Inmiddels waren er vieren-twintig baten- en lastendiensten. Daarnaast troffen twintig diensten voorbereidingen om een baten- en lastendienst te kunnen worden.¹³ In 2004 kondigde de regering in haar standpunt over de tweede rijksbrede evaluatie diverse maatregelen aan.¹⁴ Het ging onder meer om het aanscherpen van de instellingsvoorwaar-

Al bij de eerste evaluatie bleek de baten- en lastendienst resultaatgericht management te vergroten

den, het formaliseren van de instellingsprocedure in een ministeriële regeling en de eis dat alle bestaande baten- en lastendiensten uiterlijk 2004 moesten voldoen aan de instellingsvoorwaarden op risico van verlies van hun status. Deze agentschappen moesten vóór 1 mei 2003 een plan van aanpak indienen. Begin 2005 zijn zestien bestaande baten- en lastendiensten die zijn ingesteld vóór 2001 getoetst aan de herziene (eerste zeven) instellingsvoorwaarden. Dertien diensten bleken geheel aan deze voorwaarden te voldoen. Uit de toets kwam één aandachtspunt in het bijzonder naar voren, namelijk de wijze waarop doelmatigheid zichtbaar wordt gemaakt. Het aan elkaar relateren van output en kwaliteit aan de daarvoor ingezette middelen bleek telkens een zoektocht.¹⁵ Zo vormden de geïdentificeerde producten soms geen goed aangrijpingspunt voor sturing, waren de prestatiegegevens over de doelmatigheidsontwikkeling in de tijd niet altijd beschikbaar of was er te weinig continuïteit in de taken om ze te kunnen vergelijken.

-
- 9 Evaluatierapport *Verder met resultaat; het agentschapmodel 1991–1997* (27 april 1998).
 10 Kamerstukken II, 25257/25509, nr. 3 (29 oktober 1998).
 11 Kamerstukken II, 28737, nrs. 3 (26 mei 2003) en 4 (26 augustus 2003). Vanwege praktische redenen (de proportionaliteit van de maatregel en de timing van de uitvoering van de maatregel) wordt de toepassing van het moratoriuminstrument gebaseerd op de deelrapporten van de departementale auditdiensten in plaats van het rapport van de Algemene Rekenkamer.
 12 Kamerstukken II, 28888/28889, nr. 3 (21 oktober 2003).
 13 Berenschot, *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Een bijdrage aan doelmatiger werken!* (juni 2002), bijlage bij Kamerstukken II, 28737, nr. 1 (16 december 2002).
 14 Kamerstukken II, 28737/23171, nr. 6 (2 april 2004).
 15 Kamerstukken II, 28737, nr. 9 (27 april 2005).

Rijksbrede invoering

De afgelopen jaren heeft het kabinet in meerdere brieven de voor- en nadelen van een integrale invoering van het baten- en lastenstelsel uiteengezet.¹⁶ In september 2003 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsstandpunt om af te zien van de invoering van een rijksbreed baten- en lastenstelsel. In het algemeen overleg in juni 2004 werd gevraagd om een stappenplan voor de rijksbrede invoering van dit stelsel. De regering gaf aan dat ervaring met het baten- en lastenstelsel werd opgedaan bij de inmiddels ingestelde baten- en lastendiensten, maar dat zij afzag van een rijksbrede invoering gelet op de grote organisatorische aanpassingen en de aanzienlijke invoeringskosten. Later die maand verzocht de motie-Mastwijk¹⁷ het kabinet om een plan van aanpak voor een proef waarbij minimaal één ministerie uiterlijk 2006 zou omschakelen naar het baten- en lastenstelsel. De achterliggende gedachte was de eventuele toekomstige rijksbrede invoering ervan. Het ministerie van LNV voerde de proef uit, wat resulteerde in het baten- en lastenjaarsverslag 2007.¹⁸

Boekhoudstelsels

Het debat rond het meest geschikte boekhoudstelsel voor de centrale overheid ligt ingewikkeld. De twee tradities – het kasstelsel en het baten- en lastenstelsel – komen namelijk in verschillende varianten voor. Varianten zijn een integraal kasstelsel, een aangepast kasstelsel, een aangepast baten- en lastenstelsel en een integraal baten- en lastenstelsel. Daarnaast is er verschil in toepassingsgebied. De Nederlandse publieke sector past het baten- en lastenstelsel op grote schaal toe. De rijksoverheid, mede-



FOTO ANDD, P. WIEZORECK

De Nederlandse publieke sector past het baten- en lastenstelsel op grote schaal toe

overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak) werken al vele jaren met het baten- en lastenstelsel. De precieze toepassingsvorm van het stelsel verschilt wel tussen de verschillende publieke instellingen. Bij het Rijk werken de baten- en lastendiensten, die een groot deel vormen van de rijksoverheid, al sinds 1991 met een integraal baten- en lastenstelsel. De kerndepartementen van het Rijk hanteren het kas- en verplichtingenstelsel (sinds 1992) en voegen baten- en lastenrelevante informatie toe, zoals in de kosten-batenanalyses en de staatsbalans. Daarnaast is het kas- en verplichtingenstelsel bij de kerndepartementen aangevuld met een aantal instrumenten. Deze instrumenten zijn onder meer de begrotingsfondsen en de eindejaarsmarge. De provincies, gemeenten en waterschappen hanteren een integraal baten- en lastenstelsel.¹⁹

Derde rijksbrede evaluatie

Het voornemen was om de volgende rijksbrede evaluatie in 2007 uit te voeren.²⁰ Het beraad van secretarissen-generaal heeft onderzoek uitgevoerd naar eventueel gemaakte fouten bij het omvormen van overheidsdiensten naar baten- en lastendiensten, met als resultaat de brochure *Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering* van september 2009. In het kader van het programma Vernieuwing Rijksdienst is afgesproken de aanbevelingen gezamenlijk en

16 Kamerstukken II, 27400, nr. 40 (8 december 2000), 29200/28737, nr. 46 (26 september 2003), 28737, nr. 5 (19 november 2003), 28737, nr. 6 (2 april 2004), 28737, nr. 7 (21 juni 2004), 28737, nr. 10 (27 mei 2005), 28737, nr. 14 (14 december 2005), 28737, nr. 15H (9 februari 2006), 28737, nr. 16 (14 februari 2007).

17 Kamerstukken II, 29540, nr. 101 (22 juni 2004).

18 Bijlage bij Kamerstukken II, 28737, nr. 17 (26 september 2008).

19 Achtergronddocument, bijlage 5 bij Kamerstukken II, 31865, nr. 24 (10 juni 2010).

20 Kamerstukken II, 28737, nr. 2 (22 mei 2003).

gestructureerd op te pakken. De brochure bevat belangrijke leerpunten voor de vorming van een baten- en lastendienst:

- het opstellen van SMART-gedefinieerde beleidsdoelstellingen in termen van outputdoelen, handhaafbaarheid en invoerbaarheid;²¹
- de heldere rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
- en de invulling van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer over ‘wat’ en ‘hoe’ (*governance*).²²

Instelling agentschappen

Voorafgaand aan een instellingstraject moet duidelijk zijn of het agentschapmodel wel de juiste besturingsvorm is voor het einddoel dat een ministerie stelt, of dat een andere organisatie- of besturingsvorm verstandiger is. Hierbij kan het conceptueel kader van pas komen uit de nota *Aansturen op resultaat*.²³ Met dit kader is de aansturing en bedrijfsvoering van uitvoerende rijksdiensten in 1997 en 1998 nader onderzocht. De vier hoofdvragen in dit conceptueel kader zijn:

- zijn de producten van de dienst meetbaar naar kwaliteit, kwantiteit en kosten?;
- is de externe besturing door het vakdepartement gericht op de prestaties van de dienst?;
- is de wijze van interne besturing van de dienst gericht op haar prestaties?;
- wat is de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten- en lastenstelsel voor een meer output-gerichte bedrijfsvoering van de dienst (dat wil zeggen bij beleidsuitvoering betrokken diensten, facilitaire diensten en inspectiediensten)?

Na het besluit een baten- en lastendienst in te stellen is de volgende stap het vaststellen hoe te voldoen aan de instellingsvoorwaarden en hoe het besturingsmodel werkend kan worden opgeleverd. Parallel aan deze materiële eisen gelden bepaalde formele vereisten. De instellingsprocedure is als interdepartementale beleidslijn uitgewerkt en begin 2001 voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, die een positief advies gaf. Het kabinet liet eind 2002

weten de instellingsprocedure van het agentschapmodel te willen formaliseren in een ministeriële regeling.²⁴ Dat gebeurde in de *Regeling baten-lastendiensten 2007*, die onlangs is aangepast.²⁵

Instellingsvoorwaarden

Uit de rijksbrede evaluatie in 1998 volgde de aanbeveling de instellingsvoorwaarden voor kandidaat baten- en lastendiensten precies te omschrijven. Bij de bespreking van de rijksbrede evaluatie in 1999 gaf de Tweede Kamer aan tevens een oordeel te willen van de departementale accountantsdienst over de over te dragen bezittingen en schulden (openingsbalans) en over de aan te brengen wijzigingen in het financieel beheer. In samenhang leidde dit tot een nadere operationalisering van de instellingsvoorwaarden. Vanaf 1 januari 2000 worden kandidaat-agentschappen stringenter dan daarvoor getoetst aan de hand van twaalf geoperationaliseerde instellingsvoorwaarden. De reden is dat de vereiste kwaliteitsverbetering van de diensten zoveel mogelijk bereikt moet worden voordat het agentschap start. De Tweede Kamer is begin 2000 geïnformeerd over deze nadere operationalisering.²⁶

Naar aanleiding van de tweede rijksbrede evaluatie is een onderscheid gemaakt tussen voorwaarden die blijvend van toepassing zijn (een tot en met zeven) en voorwaarden die alleen van toepassing zijn bij de start als baten- en lastendienst (acht tot en met twaalf).²⁷ De eerste groep voorwaarden omvat het uitvoeren van een omgevingsanalyse, het identificeren van producten en diensten, het beschrijven van de bedrijfsprocessen, het toerekenen van kosten aan de geïdentificeerde producten

21 SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realiseerbaar, Tijdgebonden.

22 Kamerstukken II, 32123 XI, nr. 14 (19 november 2009).

23 Kamerstukken II, 25509, nr. 1 (2 september 1997) en 26250, nr. 2 (11 november 1998).

24 Kamerstukken II, 28737, nrs. 1 (16 december 2002) en 2 (22 mei 2003).

25 Regeling van de Minister van Financiën van 20 februari 2007 over instelling, opzet en werking van baten-lastendiensten (Regeling baten-lastendiensten 2007), Stcrt. 2007, nr. 42 (28 februari 2007). Regeling van de Minister van Financiën van 1 februari 2011 over instelling, opzet en werking van baten-lastendiensten (Regeling baten-lastendiensten 2011), Stcrt. 2011, nr. 2807 (17 februari 2011) geldend met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2010.

26 Kamerstukken II, 26974, nr. 3 (17 januari 2000) en 26541/26627, nr. 70 (31 januari 2000).

27 Bijlage bij Kamerstukken II, 28737, nr. 1 (16 december 2002).

en diensten (het kostprijsmodel), het aantonen op welke wijze doelmatiger gewerkt zal worden, het op elkaar laten aansluiten van de interne en externe planning & controlcyclus en het identificeren van de risico's. De tweede groep omvat het opstellen van draaiboeken voor het opstellen van een openingsbalans, voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen, voor het proefdraaien met een resultaatgericht besturingsmodel en een baten- en lastenadministratie, en een goedkeurende accountantsverklaring.



Of het agentschap wel de juiste besturingsvorm is hangt onder meer af van de toetsbaarheid van de kwaliteit die een dienst levert

Focus op kernvoorwaarden

De vraag is of het ministerie van Financiën de merendeels administratief-technische eisen ook allemaal als formele toetspunten moet hantieren. Het risico bestaat immers dat dit grote aantal standaardvoorwaarden bureaucratie uitlokt die de focus op de kernpunten van het model verloren doet gaan. De instellingsvoorwaarden lijken hiermee hun doel – het waarborgen van een transitietraject tot een doelmatig werkende baten- en lastendienst – voorbij te schieten. Dit pleitte er eind 2005 voor drie essentiële elementen van het model zwaarder te laten wegen in de instellingsprocedure.²⁸ Momenteel zijn er

drie kernvoorwaarden waaraan een kandidaat baten- en lastendienst moet voldoen:

- vooraf aangeven hoe de dienst doelmatiger zal werken en hoe dat aantoonbaar is;
- voldoende doelmatigheidsprikkels inbouwen in het resultaatgerichte sturingsmodel;
- met een kostprijsmodel de koppeling leggen tussen producten en kosten.

Andere voorwaarden zullen voortaan alleen toetspunten zijn als er een aanzienlijk verschil is tussen de specifieke startpositie van de kandidaat-dienst en het beoogde niveau van een volwaardige baten- en lastendienst. Voorwaarden die niet standaard worden voorgeschreven zijn in feite de onderbouwing van de kernvoorwaarden en hebben betrekking op te hanteren plannen van aanpak, voorgeschreven werkmethoden en financiële eisen die overlappen met horizontaal geldende regelgeving. Ook blijft het moratoriumprincipe geldig om een goed financieel beheer bij alle baten- en lastendiensten te stimuleren. Om een beter inzicht te geven in de hele instellingsystematiek is deze vastgelegd in de *Regeling baten-lastendiensten 2007*. Tijdens het algemeen overleg begin 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met deze vereenvoudiging van de instellingsprocedure van baten- en lastendiensten.²⁹

Tijdelijke status

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat bepaalde diensten tijdelijk de agentschapstatus kunnen krijgen vóórdat aan alle instellingsvoorwaarden is voldaan. De tijdelijke agentschapstatus is in 2001 geïntroduceerd.³⁰ Oorspronkelijk staat deze optie uitsluitend open voor extern verzelfstandigde diensten, die terugkeren onder de paraplu van het ministerie en een resultaatgericht besturingsmodel willen combineren met een baten- en lastenadministratie. Later is de mogelijkheid tot het verkrijgen van een tijdelijke status uitgebreid voor situaties waarin organisaties of organisatieonderdelen binnen het Rijk fuseren en waar één of meerdere van deze organisaties al de status van baten- en lastendienst hebben. Daarnaast kan voor maximaal drie jaar de status van tijdelijke baten- en lastendienst verleend worden bij de oprichting

²⁸ Kamerstukken II, 28737, nr. 11 (31 oktober 2005).

²⁹ Kamerstukken II, 28737, nr. 15H (9 februari 2006).

³⁰ Kamerstukken II, 23171, nr. 4 (21 maart 2001).

van een nieuwe, op uitvoering gerichte, dienst die volgens een resultaatgericht besturingsmodel wil werken en daarvoor een baten- en lastenstelsel nodig heeft.³¹

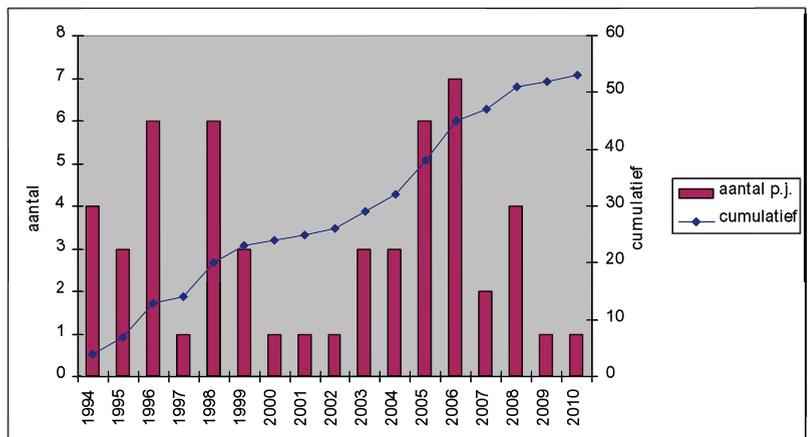
Omvormingstraject

Voor de begeleiding en toetsing van nieuwe agentschappen heeft de Ministerraad naar aanleiding van de adviezen van de Commissie-Sint in het rapport *Verantwoord verzelfstandigen* in 1995 het begeleidingsteam verzelfstandigingen ingesteld. Dit team bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en Financiën (het BiFi-team). De transitie van een organisatieonderdeel van een ministerie tot een volwaardige baten- en lastendienst is veelal een traject van meerdere jaren. Het gaat immers niet alleen om de technische aanpassingen van het financieel beheer, maar ook om het inregelen van en het wennen aan het werken met een resultaatgericht sturingsmodel. Bij het vaststellen van de instellingsvoorwaarden wordt specifiek rekening gehouden met de startsituatie van de kandidaat baten- en lastendienst en zijn omgeving. Naast de drie kernvoorwaarden kan een aanvangsdoorlichting tot aanvullende voorwaarden leiden. Deze zullen betrekking hebben op de actuele toepassing van het financieel instrumentarium en het voorgenomen transitietraject. De ervaring leert dat een tijdige start van het omvormingstraject, met helderheid over de specifieke actiepunten, van groot belang is. Er vindt een startgesprek plaats om duidelijkheid te krijgen over de instellingsvoorwaarden waarop zal worden getoetst, de rolverdeling tijdens de instellingsprocedure en het transitietraject inclusief aandachtspunten. Deze punten komen in een gemeenschappelijk startdocument te staan. Naast de instellingsvoorwaarden zijn op basis van de eerdere praktijk enkele aandachtspunten bekend die geen deel uitmaken van de formele toets, maar die wel van belang zijn voor de kandidaatdienst. Deze punten hebben vooral te maken met het transitietraject (departementaal draagvlak, proefdraaien, inregelen in de begrotingscyclus).

De Tweede Kamer wordt betrokken via de voorhangprocedure.³²

Overzicht agentschappen

In 1994 gingen de eerste vier agentschappen van start, vier jaar later waren er al negentien actief. De jaren daarna nam het aantal baten- en lastendiensten gestaag toe. In 2003 was de trend dat vrijwel alle grotere uitvoeringsorganisaties, facilitaire diensten en inspectiediensten al agentschap waren of dit op afzienbare termijn zouden zijn. Thans hebben alle departementen een baten- en lastendienst en bij enkele departementen zijn vrijwel alle uitvoerende activiteiten ondergebracht in een baten- en lastendienst. Figuur 1 toont het chronologisch verloop van het groeiend aantal baten- en lastendiensten.



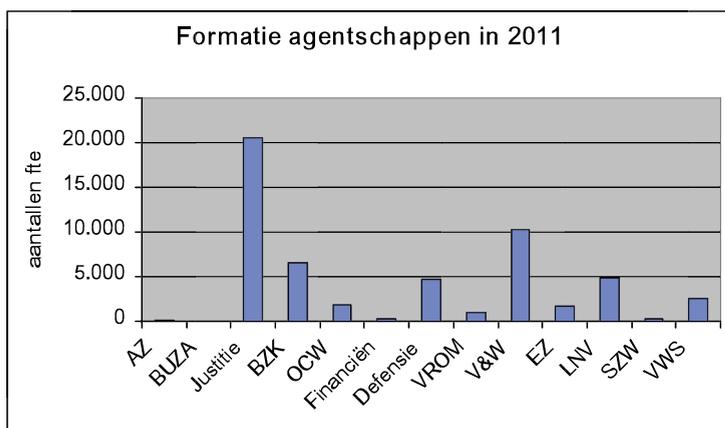
Figuur 1 Oprichting agentschappen (met definitieve status) in Nederland (1994-2010)

In 2011 resulteren diverse samenvoegingen in 42 baten- en lastendiensten met circa 55.000 ambtenaren (exclusief inhuur). De formatie varieert van enkele tien- tot honderd- en zelfs duizendtallen (bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen met bijna 16.000, Rijkswaterstaat met ruim 9.000 en het Korps Landelijke Politie-

31 Kamerstukken II, 28737, nr. 9 (27 april 2005).

32 Het voornemen wordt schriftelijk door de vakminister gemeld, waarna de Tweede Kamer dertig dagen de tijd heeft om hierop te reageren. Indien de Tweede Kamer zich uitsprekt tegen het voorgenomen besluit, gaat de instelling van de baten- en 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- en lastendienst worden genomen.

diensten met bijna 5.000 werknemers). De gemiddelde omvang is 1.250 *fulltime equivalents*. Bij de agentschappen van Defensie werkten begin 2011 bijna 4.700 ambtenaren (DTO met ruim 2.400, DVD met circa 1.000 en Paresto met ruim 1.200 werknemers).



Figuur 2 Departementaal vergelijk formatie agentschappen in 2011

Drie agentschappen Defensie

Defensie kent drie agentschappen: de Defensie Telematica Organisatie, de Dienst Vastgoed Defensie en de cateringorganisatie Paresto:

– *Duyverman Computercentrum (DCC) en Defensie Telematica Organisatie (DTO)*

Privatisering van het DCC was in 1988 niet aan de orde.³³ De economische verzelfstandiging en het agentschap als de meest ver doorgevoerde invullingen van het plaatsen van uitvoerende diensten op afstand waren een goed alternatief. Het economisch verzelfstandigingsproces startte in 1990 en werd per 1 januari 1992 geëffectueerd.³⁴ Per 1 januari 1994 is de agentschapstatus verleend.³⁵

In de DTO (opgericht op 1 september 1997) zijn opgenomen het DCC en (delen van) het Centrum Advisering Bedrijfsvoering en Informatietechnologie Services (CABIS), de Dienstencentra voor automatisering van de Koninklijke Landmacht (DCAKL) en de Koninklijke Luchtmacht (DCAKLu), het beheerscentrum (NMC) van het *Netherlands Armed Forces Integrated Network* (Nafin), het Nationaal Commando Telematicabedrijf (NATEL) van de Koninklijke Landmacht en de netwerkbeheerorganisatie van de Koninklijke Marine. Per 1 januari 1998 is de agentschapstatus verleend, onder gelijktijdige beëindiging van de agentschapstatus van het DCC.³⁶

– *Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T) en Dienst Vastgoed Defensie (DVD)*
Medio 1992 is besloten de DGW&T economisch te verzelfstandigen; vanaf 1993 was dit proces gericht op de mogelijkheid van het tot stand brengen van een agentschap DGW&T. Met ingang van 1 januari 1996 is de agentschapstatus verleend.³⁷ De DGW&T is per 10 maart 2006 opgegaan in de DVD.³⁸

– *Paresto*

Naar aanleiding van een onderzoek naar mogelijkheden van doelmatigheidsvergroting bij kantines en voedselvoorziening bij Defensie viel medio 2002 het besluit om de cateringactiviteiten bij Defensie in te besteden bij een interne dienst die een baten- en lastenstelsel voert.³⁹ In het kader van Competitieve Dienstverlening (CDV) is in 2004 Paresto als de ‘meest efficiënte organisatie’ voor de restauratieve voorzieningen binnen Defensie tot stand gebracht. Vanaf 1 januari 2005 functioneert de cateringorganisatie Paresto als baten- en lastendienst.⁴⁰

Aansturing agentschap

Het (in)voeren van een baten- en lastenstelsel suggereert een louter boekhoudkundige exercitie. Dit is te kort door de bocht. De agentschappen voeren namelijk het baten- en lastenstelsel ter ondersteuning van een resultaatgericht besturingsmodel. De gedachte is dat het vooraf maken van duidelijke afspraken over de hoe-

33 Nota Informatievoorziening door middel van automatisering (INFAUT), Kamerstukken II, 20200 X, nr. 49 (23 juni 1988).

34 Bij die gelegenheid is de Kamer geïnformeerd over het economisch verzelfstandigingsproces, Kamerstukken II, 22300 X, nr. 57H (24 februari 1992).

35 Kamerstukken II, 23181, nr. 1 (24 mei 1993).

36 Kamerstukken II, 25000 X, nr. 51 (5 februari 1997) en 23181, nrs. 4 (18 juni 1997) en 5 (11 november 1997).

37 Kamerstukken II, 23181, nr. 2 (22 maart 1995).

38 Kamerstukken II, 30800 X, nr. 2 (19 september 2006).

39 Kamerstukken II, 29620, nr. 2 (24 juni 2004).

40 Kamerstukken II, 30100 X, nr. 1 (18 mei 2005).



Het invoeren van een baten- en lastenstelsel, zoals bij Pareto, is meer dan een boekhoudkundige exercitie

veelheid, de kwaliteit en de prijs van de te leveren producten en de afrekening op daadwerkelijke resultaten achteraf, een positief effect heeft op de doelmatigheid van de organisatie. Het transparant maken van de prestaties dwingt tot nadenken over twee cruciale vragen: doen we de goede dingen en doen we deze dingen goed?⁴¹

Resultaatgerichte sturing

Een baten- en lastendienst levert producten of diensten aan burgers, bedrijven of ministeries. De dienst krijgt hiervoor betaald door de beleidsopdrachtgevers of door burgers of bedrijven die via een tarief afrekenen. 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 zelf zal de aandacht uitgaan naar de resultaten. Deze resultaatgerichtheid dwingt de baten- en 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 vindt dus plaats op basis van te leveren prestaties (output) en niet op basis van budget of apparaatzet (input). Hierdoor is er regelmatig inzicht in de kosten en efficiëntie van de inzet van een beleidsinstrument en is het mogelijk om periodiek de inzet van instrumenten te wijzigen of zelfs te heroverwegen. De efficiëntie wordt systematisch in beeld gebracht en hierop kan worden bijgestuurd.

Het sturingsmodel

Resultaatgerichte sturing kan doelmatiger functioneren als er enige specifieke systeemkenmerken worden toegepast in het sturings-

41 H.J.M. Saltzmann, *De goede dingen doen en dan die dingen goed doen* (rapport, 2001).

model. Het onderscheiden van drie functies – opdrachtnemende dienst, beleidsopdrachtgever en eigenaar – maakt de belangenafweging tussen taakuitvoering en organisatiecontinuïteit expliciet. Het onderscheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever expliciteert de belangenafweging zodat bij de afspraken over producten, kwaliteit en prijzen *value for money* wordt verkregen. Het onderscheid tussen opdrachtgever en eigenaar dient te waarborgen dat een evenwichtige afweging plaatsvindt tussen het opdrachtgeverbelang (zo goedkoop mogelijk product en hoge kwaliteit) en 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 baten- en lastendienst is in dit perspectief een beleidsinstrument waarbij bepalen, betalen en behalen van beleidsdoelstellingen in één hand liggen. De baten- en lastendienst 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.

Besturingsmodel Defensie

In 2003 heeft Defensie gekozen voor een nieuw besturingsmodel dat in 2005 is geïmplementeerd. Met dit model is het nieuwe dienstverleningsconcept op basis van een klantleverancier relatie geïntroduceerd.⁴² Als eigenaar bepaalt de SG de kaders en normen van doelmatigheid, kwaliteit van het te leveren product en een goede informatievoorziening. De beleidsverantwoordelijken bij de Bestuursstaf bepalen het speelveld waarop de operationele commando's als klant en het CDC en de DMO als leveranciers vraag en aanbod op elkaar afstemmen. De door elke beleidsverantwoordelijke op te leveren producten op het gebied van kaderstelling

en normering voor beide genoemde dienstencentra zijn: sourcing strategie, producten- en dienstencatalogus, leveringsvoorwaarden voor tweeden en derden, doelmatigheidsinstrumentarium en strategische visie.⁴³ Het adagium ‘bewaken op uitgaven en sturen op kosten’ werkt het besturingsmodel van Defensie financieel verder uit.

Defensie na de kredietcrisis

In de recente beleidsbrief is een krimp bij de bestuursstaf en staven van de andere defensieonderdelen voorzien. De verkleining gaat de komende tijd hand in hand met een vereenvoudiging van de bestuurlijke relaties en processen in de gehele organisatie. De maatregelen moeten resulteren in heldere verhoudingen tussen het bestuur, dat de regie op hoofdlijnen voert, en de operationele commandanten die meer ruimte voor de uitvoering krijgen. Het motto in het regeerakkoord ‘je gaat erover of niet’ is daarbij het richtsnoer.⁴⁴ Zoveel mogelijk ondersteunende en uitvoerende elementen worden versoberd, uit de bestuursstaf ontvlochten en elders in de organisatie belegd. Doublures worden opgeheven en verantwoordelijkheden geclusterd en herschikt. Rolvastheid is de norm. De secretaris-generaal is als hoogste ambtenaar integraal verantwoordelijk. De plaatsvervangend SG beheert de bestuursstaf, de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando Dienstencentra (CDC). Beleid, inclusief kennisontwikkeling en innovatie, is geconcentreerd in de Hoofddirectie Beleid. Dit zal naar verwachting het aantal beleidsverantwoordelijken beperken.

Een beter inzicht in de kosten en in het normeren van activiteiten en de daarvoor benodigde middelen, inclusief die voor ondersteunende diensten, is een voorwaarde om stapsgewijs weer een structureel evenwicht tussen doelstellingen, activiteiten en middelen te bewerkstelligen.⁴⁵ Met de beleidsbrief zijn de kaders voor Defensie in deze kabinetsperiode bepaald. De bovengenoemde voorgenomen maatregelen creëren de randvoorwaarden en sorteren zodoende voor op de invoering van het resultaatgericht besturingsmodel en het baten- en lastenstelsel ter ondersteuning daarvan.

42 Kamerstukken II, 29200 X, nr. 44 (17 oktober 2003).

43 Besturingsrelatie Bestuursstaf en dienstencentra (nr. F2005015621 van 10 oktober 2005).

44 Eindrapport Commissie-De Grave, *Je gaat erover of niet* (30 mei 2005).

45 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld', Kamerstukken II, 32733, nr. 1 (8 april 2011).



FOTO: ANDD, R. COSTERBROEK

Beleidsverantwoordelijken bepalen het speelveld waarop de operationele commando's als klant en het CDC als leverancier vraag en aanbod op elkaar afstemmen

Exploitatie agentschappen

Bekostiging op output

Baten- en lastendiensten worden aangestuurd en bekostigd op output, in tegenstelling tot de reguliere input-gestuurde diensten binnen de rijksoverheid. Dit houdt in dat deze diensten alleen betaald krijgen voor producten en diensten waar hun opdrachtgevers – veelal beleidsdirecties van ministeries – om vragen. Het sturen op prestaties wordt ondersteund doordat deze diensten het baten- en lastenstelsel voeren, doordat ze de mogelijkheid hebben om te lenen voor investeringen en doordat ze een – beperkt – eigen vermogen kunnen vormen.⁴⁶ Dit draagt bij aan de continuïteit van de organisatie en aan de bestuurlijke rust. Eventuele verliezen zijn op te vangen en leiden niet direct tot noodzakelijke aanvullingen door het ministerie waar de dienst onder valt.

Dat zorgt ervoor dat de baten- en lastendiensten minder afhankelijk zijn van de waa van de dag. De vrijheden in de bedrijfsvoering die voor deze diensten gelden – kunnen lenen en sparen – leiden ertoe dat deze diensten meer of minder kunnen uitgeven aan derden dan ze via hun opdrachtgevers bekostigd krijgen.⁴⁷

Een analyse van departementale jaarverslagen over de jaren 1994 tot en met 2009 leert dat de baten vooral uit opbrengsten van het moederdepartement en de lasten vooral uit apparaatskosten bestaan. Driekwart van de agentschappen – inclusief de drie bij Defensie – wordt hoofdzakelijk bekostigd door het moederdepartement. Het werken voor overige departementen en/of derden vormt voor tweederde van de agentschappen een substantiële neveninkostenbron, voor een vijfde van alle agentschappen zelfs de belangrijkste. Hiertegenover staan de lasten: voor bijna alle agentschappen zijn dat hoofdzakelijk personeels- en materieelkosten.

Ter afsluiting

Waarom het agentschapmodel?

Het agentschapmodel is in 1991 geïntroduceerd in het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer* als een instrument voor een doelmatigere rijksoverheid. Het model draagt bij aan de verbetering van de prestatiegerichtheid van de uitvoering en past hiermee in de verdere concretisering van de koppeling tussen beleid en uitvoering die met 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' in gang is gezet. Het model maakt transparant welke producten en diensten worden voortgebracht en vraagt om een kritische blik naar de interne bedrijfsprocessen. Het model zorgt tevens voor een zakelijke relatie tussen het agentschap en de beleid- en stafdirecties van het moederdepartement. Er kunnen met het agentschap afspraken gemaakt worden over de hoeveelheid en de kwaliteit van de te leveren producten en de daaraan verbonden prijs. Achteraf volgt daar

46 Het eigen vermogen vervult de functie van een buffer voor eventuele bedrijfsrisico's die expliciet bij de dienst zijn neergelegd.

47 Miljoenennota 2009, Kamerstukken II 31700, nr. 1 (16 september 2008).

de verantwoording over. Het model kan hiermee bijdragen aan de verbetering van zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de uitvoering van beleid, maar ook aan het benodigde kosteninzicht.⁴⁸

De vraag is niet of, maar wanneer en welke onderdelen van Defensie worden omgevormd tot een baten- en lastendienst

Wat levert het op? Agentschappen definiëren de producten die zij leveren en het model geeft hen betere mogelijkheden om de kosten van (individuele) prestaties inzichtelijk te maken en daarop te sturen. Tevens maakt het de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid transparanter en wordt daar gericht op gestuurd. De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat vrij snel na de invoering van het agentschap-model (resultaatgerichte sturing met baten- en lastenstelsel) verdere verbeteringen in de organisatie volgen. Dan wordt zichtbaar dat door processen anders te organiseren en uit te voeren kostenbesparingen en/of kwaliteitsverbeteringen mogelijk zijn. Deze inzichten kunnen Defensie van nut zijn bij het concreet invullen van de zware opgave bijna een miljard euro te bezuinigen.

Goed voorbeeld doet volgen

Defensie overweegt afscheid te nemen van het baten- en lastenstelsel. Bij de beeld-, oordeels- en besluitvorming dienen baten in termen van doelmatigheid van de uitvoering en kosteninzicht te worden afgewogen tegen lasten gerelateerd aan het (blijven) voldoen aan de instellingsvoorwaarden. Deze voorwaarden voegen niets toe aan, maar expliciteren slechts vigerende eisen uit hoofde van efficiënte bedrijfsvoering. Defensie ervaart hardnekkige onvolkomenheden in financieel en materieel beheer, getuige de bezwaaronderzoeken door de Algemene Rekenkamer. Het financieel beheer moet op orde zijn, het (in)voeren van een baten- en lastenstelsel is een extra stimu-

lans. DCC (thans DTO) en DGW&T (thans DVD) zijn al lang agentschap; *knowhow* en *lessons learned* moeten geborgd en breder toegepast worden. Daartoe zijn niet alleen tientallen voorbeelden, maar ook begeleiding door BZK en Financiën beschikbaar. Andere departementen zijn immers doorgestaan met baten- en lastendiensten instellen of samenvoegen. Afscheid nemen impliceert een status aparte en een uitzonderingspositie is niet in het belang van Defensie. Wat lukt Defensie niet wat andere departementen blijkbaar wel lukt? Net als andere rijksdiensten is Defensie gebaat bij duidelijkheid over de hoeveelheid, kwaliteit en prijs van te leveren producten en diensten. Het resultaatgericht besturingsmodel verzakelijkt de relatie tussen klant en leverancier door hierover vooraf afspraken te maken en achteraf verantwoording af te leggen. Dit leidt niet tot bureaucratie of bestuurlijke drukte, maar vergt wel vertrouwen en rolvastheid in een aangepast besturingsmodel.

Welke onderdelen van de rijksoverheid komen (het meest) in aanmerking voor de omvorming naar een baten- en lastendienst? Bij beleidsuitvoering betrokken diensten, facilitaire diensten en inspectiediensten opteren voor het agentschapmodel. De omvorming is geen sinecure. Desondanks blijken in de afgelopen zeventien jaar de baten elk jaar op te wegen tegen de lasten. De vraag is niet of, maar wanneer en welke onderdelen van Defensie worden omgevormd tot een baten- en lastendienst. Behalve een kleine Bestuursstaf voor beleidsvorming zijn zowel uitvoerende operationele commando's (bijv. onderhoudsbedrijven) als (onderdelen van) de Defensie Materieel Organisatie en het Commando Dienstencentra (bijvoorbeeld de DVVO) in beginsel kandidaat. Diverse inspectiediensten zijn omgevormd tot baten- en lastendienst. Bij Defensie kunnen het materieel evaluatie orgaan, de militaire luchtvaartautoriteit en de maritieme zeewaardigheidautoriteit opgaan in één krijgsmachtbreed materieel inspectieorgaan, op weg naar een baten- en lastendienst. ■

48 Kamerstukken II, 28737/23171, nr. 6 (2 april 2004).