

Vergaderjaar 2020–2021

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2021

Medio 2021 start een evaluatie van het verslaggevingsstelsel van de rijksoverheid. In deze brief informeer ik u over de opzet en vraagstelling van deze evaluatie. Achtereenvolgens komen daarbij aan bod: de centrale vraag van de evaluatie, de doelstelling van het stelsel als zodanig en de aanpak van de evaluatie.

Aanleiding en centrale vraag evaluatie

Deze evaluatie is toegezegd in de kabinetsreactie¹ op het eindrapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid (AVRo)² uit 2018. Kern van dit rapport was dat het financieel management bij de ministeries sinds eind jaren '90 in het algemeen van een goed niveau is. Financiële transacties zijn in hoge mate rechtmatig, het financieel beheer en materieelbeheer zijn overwegend op orde en de begrotingen en jaarverslagen zijn doorgaans tijdig en in lijn met de wettelijke vereisten. Ook stellen de financiële administraties Nederland in staat hoogwaardige EMU-cijfers aan de Europese Commissie te rapporteren. In algemene zin heeft de rijksoverheid binnen de huidige kaders een solide verslaggeving. Desalniettemin is het goed om continu te onderzoeken hoe de gebruikers van betere informatie kunnen worden voorzien. Het verslaggevingsstelsel moet immers die informatie leveren die de kwaliteit van besluitvorming, de begrotingsbeheersing en de publieke verantwoording maximaal ondersteunt. Het is dan ook zaak te blijven verbeteren, bijvoorbeeld door alert te zijn op de opties tot modernisering van de financiële informatievoorziening, maar ook door de risico's van stilstand te onderkennen.

Grofweg zijn twee soorten stelsels te onderkennen, het kas-(verplichtingen)stelsel (KV) en het baten-lastenstelsel (BLS). Beide stelsels leveren andere informatie op. Binnen een kasstelsel is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 107

² Kamerstuk 31 685, nr. 93

voor opname in de begroting en de verantwoording. Een baten-lastenstelsel registreert en verantwoordt primair kosten en opbrengsten en brengt de omvang en de samenstelling van vermogen (financiële positie) en resultaat (exploitatiesaldo) systematisch in beeld. De rijksoverheid maakt gebruik van een zogenaamd hybride-stelsel, waarbij het kas-verplichtingenstelsel wordt aangevuld met baten-lasteninformatie daar waar van toegevoegde waarde.

De centrale vraag van de evaluatie is op welke wijze het verslaggevingsstelsel van de rijksoverheid kan worden verbeterd en geharmoniseerd. Op dit moment wordt binnen vier zogenaamde investeringspilots bij de Ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat reeds onderzocht of aanvullende baten-lasteninformatie de oordeels- en besluitvorming kan ondersteunen bij investerings- en vervangingsbeslissingen. Deze pilots zijn mede opgezet op basis van het verzoek van de rapporteurs voor het verslaggevingsstelsel van de rijksoverheid (de leden Sneller en Snels)³. Op basis van het reeds gedane onderzoek en deze pilots worden concrete voorstellen uitgewerkt hoe deze verbetering en harmonisatie vorm kan krijgen.

Aanpak evaluatie

De vraag in de evaluatie is of het huidige stelsel die informatie oplevert die de gebruiker zo optimaal mogelijk ondersteunt in de oordeels- en besluitvorming en waar het beter kan. Om deze vraag te beoordelen worden in de evaluatie vier vragen (volgtijdelijk) beantwoord:

1. *Wie zijn de gebruikers?*

Ten eerste zal worden gekeken naar wie de gebruikers zijn van de financiële informatie die de rijksoverheid beschikbaar stelt. Uit de literatuur worden veelal drie groepen onderkend, 1) de overheid zelf voor wat betreft de interne sturing en lerend vermogen, 2) de volksvertegenwoordiging (voor de rijksoverheid het parlement, vanuit de democratische controle) en 3) andere gebruikers (o.a. burgers, bedrijven, journalisten, wetenschappers). Doel is om de gebruikersgroepen ook te betrekken bij het uitwerken van deze evaluatie.

2. *Waarover dient de gebruiker een oordeel te vormen of een besluit te nemen?*

Op basis van de verschillende onderkende gebruikersgroepen dient vervolgens te worden bepaald waarover tot een oordeel dient te worden gekomen of een besluit dient te worden genomen. Dit kan per gebruikersgroep verschillen. Voor het parlement kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de verschillende wetgevende- en controlerende taken.

3. *Welke financiële informatie is nodig om deze oordeels- en besluitvorming te ondersteunen?*

De derde vraag is vervolgens tot welke informatiebehoefte dit leidt of welke eisen dit stelt aan de informatie. Zo dient de Staten Generaal in het kader van de autorisatie- en allocatiefunctie de uitgaven en ontvangsten van de begroting goed te keuren. Dit betekent dat de financiële informatie in de begroting in ieder geval deze uitgaven en ontvangsten zo goed mogelijk inzichtelijk dient te maken. Sommige departementen hebben voor het interne sturings-, allocatie-, investerings- of vervangingsvraagstukken kosteninzicht nodig. Hiervoor is kosteninformatie noodzakelijk.

4. *Hoe kan deze informatiebehoefte worden ingevuld?*

Ten slotte dient op basis van de eerste drie vragen te worden gekeken hoe deze informatiebehoefte het beste kan worden ingevuld en waar dit tot aanpassingen leidt van het verslaggevingsstelsel. Hierbij wordt

³ Kamerstuk 31 865, nr. 125.

expliciet gekeken of baten-lasteninformatie van toegevoegde waarde is. In de evaluatie wordt echter ook ruimte geboden om breder te kijken dan alleen de inrichting van verslaggevingsstelsel. Mocht de publieke informatievoorziening ook op een andere wijze kan worden verbeterd, dan wordt dit ook meegenomen in de analyse en aanbevelingen.

Binnen deze opzet wordt specifiek aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- *Besluitvorming m.b.t. investeringen*
In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport van de AVRo uit 2018 kwam naar voren dat het verslaggevingsstelsel weliswaar op orde is, maar dat tegelijkertijd aanleiding bestaat om stappen te zetten. Eén van deze mogelijke verbeterpunten is de vraag of alle relevante financiële informatie wordt geleverd voor goede besluitvorming. In de evaluatie zal specifiek aandacht worden besteed aan welke informatie van toegevoegde waarde is bij investeringsprojecten. Dit onder andere op basis van de hierboven genoemde investeringspilots. Hierbij kan mogelijk ook gebruik worden gemaakt van de bevindingen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer «Zicht op rijksbezit», waarin gekeken is naar de toegevoegde waarde van de departementale balans voor financiële informatie over rijksbezittingen⁴.
- *Begrotingsinstrumenten*
De directe aanleiding voor het starten van dit traject was een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2016 over begrotingsreserves⁵. Een begrotingsreserve is een instrument die het mogelijk maakt om geld apart te zetten wanneer het onzeker is hoe hoog bepaalde uitgaven zullen zijn of in welk jaar ze zullen vallen. De noodzaak voor het gebruik van een begrotingsreserve vloeit voort uit de basisregel van een kas-verplichtingenstelsel, dat geplande kasuitgaven binnen de grenzen van een begrotingsjaar moeten plaatsvinden. Naast een begrotingsreserve zijn nog andere begrotingsinstrumenten beschikbaar om met geld te schuiven tussen begrotingsjaren, waaronder begrotingsfondsen, eindejaarsmarges en kasschuiven. De Studiegroep Begrotingsruimte⁶ onderkent «dat de wijze waarop en voor welke doeleinden begrotingsinstrumenten (o.a. fondsen, reserves) worden ingezet [...] zeer divers is. Voor de begrijpelijkheid en transparantie van het begrotingsstelsel als geheel, is het wenselijk dat deze instrumenten (meer) uniform worden ingezet. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert daarom om te onderzoeken of een afwegingskader helder kan maken wanneer en onder welke voorwaarden verschillende begrotingsinstrumenten ingezet kunnen worden». Doel van deze evaluatie is mede om een dergelijk afwegingskader te maken.
- *Harmonisatie financiële informatie*
Onderzocht wordt in hoeverre financiële informatie consistent is, zowel binnen de rijksoverheid als in vergelijking met decentrale overheden (gemeentes, provincies) als andere landen. Hierbij wordt zowel gekeken naar de consistentie van de financiële informatie als naar consistentie in het gebruik van het verslaggevings- en begrotingsstelsel, waaronder de verschillende begrotingsinstrumenten (zie vorige punt).

⁴ Zie ook: Zicht op rijksbezit | Actueel | Algemene Rekenkamer

⁵ Zie ook: Begrotingsreserves | Rapport | Algemene Rekenkamer

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 48

De evaluatie start medio 2021, direct na het afronden van de investeringspilots bij Defensie en Infrastructuur en Waterstaat. De verwachting is dat het eindrapport begin 2022 gereed is en aan uw Kamer kan worden verzonden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra