

Vergaderjaar 2017–2018

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 116

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 juni 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 6 april 2018 inzake verslaggevingsstelsel rijksoverheid: visie op de kabinetsreactie op het rapport «Baten en lasten geherwaardeerd») (Kamerstuk 31 865, nr. 109.

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 juni 2018. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I. Vragen vanuit de commissie

1.
Welke belangrijke en relevante financiële informatie ontbreekt op dit moment? Kunt u een simpel voorbeeld geven?
2. Op welke manier versterkt een baten-lastenstelsel (BLS) het budgetrecht van het parlement? Kunt u een simpel en concreet voorbeeld geven?
3.
Hoe versterkt het BLS het budgetrecht van de Kamer?
4.
U pleit voor focus op het einddoel van de invoering van een BLS; op welke termijn zou dit moeten plaatsvinden? Wat is in dezen realistisch en haalbaar?
5.
Kunnen de tekortkomingen van het huidige verslaggevingsstelsel ook worden opgelost zonder integraal over te gaan op een BLS?
6.
Wat veroorzaakt het verschil in toon tussen uw brief van 5 april 2018 en uw brief van 8 mei 2017? Wat heeft er in de tussentijd plaatsgevonden?
7.
Zou u kunnen aangeven welke variaties in systematiek te zien zijn in de verschillende EU-lidstaten? Welke varianten in combinaties van stelsels zijn er in deze landen en wat zijn daarvan de voor- en nadelen?
8.
Hoe kunnen twee verschillende stelsels naast elkaar bestaan? Welke voor- of nadelen heeft dit, levert dit problemen op en zit er overlap tussen beide systemen?
9.
Wat zijn de grenzen aan de grondwettelijke bepaling als het gaat om het invoeren van een BLS?
10.
Hoe kan het dat de informatievoorziening over investeringen niet voldoet aan de eisen die wij stellen aan medeoverheden? Welke verbeteringen vallen hierin te verwachten wanneer we overgaan op een BLS?
11.
In hoeverre wijkt de informatie die de Kamer ontvangt over investeringsprojecten af van de informatie die provincies en waterschappen ontvangen? Verbetert dit door de overgang naar een BLS?
12.
Kunt u een overzicht geven van de voordelen van een BLS bij investeringsbeslissingen?
13.
Kunt u zo concreet mogelijk aangeven wat een BLS beter maakt dan een verplichtingen-kasstelsel (VKS)? Wat zijn de belangrijkste verschillen?

14.
Welke van de inherente manco's van het huidige stelsel blijven onopgelost door te kiezen voor het huidige stelsel aangevuld met basten-lasteninformatie?
15.
Welke integrale kosten van een investering kunnen niet betrokken worden door vast te houden aan het huidige stelsel?
16.
Welke financiële informatie mist het VKS ten opzichte van een BLS?
17.
Op welke onderdelen is het VKS intransparant?
18.
Wat maakt dat het VKS qua inhoud, vorm en taal niet vergelijkbaar is met de stelsels elders in de publieke sector in Nederland en daarbuiten?
19.
Welke concrete problemen kunnen niet binnen het VKS worden opgelost en hoe kunnen deze met het BLS wel worden opgelost?
20.
U wijst op besluiten rond onder andere hoofdwegen, hoofdvaarwegen, wapensystemen en ICT-projecten, waarbij de totale kosten door BLS beter in beeld zouden komen dan onder het huidige kasstelsel. Welke elementen worden door het VKS niet goed meegenomen of gepresenteerd in de totale kosten van dergelijke projecten?
21.
Verbeterd de invoering van een BLS de leesbaarheid van begrotingsstukken naar uw oordeel? Zo ja, waarom?
22.
Waarom is de keuze van het kabinet voor het instellen van een platform waarin de benodigde expertise over life cycle costing beschikbaar is onvoldoende om goed intern te kunnen sturen en het inzicht in de totale kosten te versterken?
23.
Welke kostenreductie valt te verwachten bij de invoering van een BLS?
24.
Op welke punten voldoet de rijksoverheid qua financiële informatievoorziening niet aan de eisen die zij wel stelt aan anderen in de publieke sector?
25.
Klopt het dat juist de OESO een gemengd stelsel aanbeveelt, waarbij zowel de voordelen van het kasstelsel als het gaat om beheersbaarheid als het BLS als het gaat om inzicht in de totale kosten, worden benut?
26.
Kunt u kwalitatief duiden wat de belangrijkste gevolgen zijn van het volledig opvolgen van de aanbeveling op pagina zes voor de budgetflexibiliteit van het Rijk?

27.

Kunt u in grove zin kwantificeren wat de gevolgen zijn van het volledig opvolgen van de aanbeveling op pagina zes voor de budgetflexibiliteit van het Rijk?

28.

Is het mogelijk dat de budgetflexibiliteit op korte termijn afneemt en op lange termijn onveranderd blijft, wanneer het kabinet uw aanbeveling op pagina zes volledig zou opvolgen?

29.

Kunt u uiteenzetten wat er verandert op het gebied van salдостuring en taakstellingen in het kader van de (Europese) begrotingsregels, als de aanbeveling op pagina zes volledig wordt opgevolgd? Met andere woorden: op welke wijze veranderen de mogelijkheden van actieve begrotingsconsolidatie in tijden van (excessieve) begrotingstekorten?

II. Reactie van de Algemene Rekenkamer

Inleiding

In diverse vragen lezen wij een behoefte aan nadere duiding van de tekortkomingen van het huidige verplichtingen-kasstelsel, en de wijze waarop een rijksbreed baten-lastenstelsel deze zou kunnen oplossen. Daarnaast wilt u inzicht krijgen in de consequenties van invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel voor de budgetflexibiliteit en de begrotings-beheersing. Ook toont u interesse in de internationaal aanbevolen en feitelijk voorkomende varianten van het baten-lastenstelsel, de kosten bij invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel en de gevolgen van invoering voor de leesbaarheid van de begrotingsstukken.

Voor een goed begrip van onze antwoorden op deze punten lichten wij eerst graag nader toe wat wij in onze brief van 5 april verstaan onder invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel. Wij doelen daarmee op doorontwikkeling naar een financieel-administratief stelsel waarin:

- de in begrotingen opgenomen verplichtingen en uitgaven de formele basis blijven voor de parlementaire autorisatie, maar in de toelichting per begrotingsartikel ook de meerjarige integrale kosten die voortvloeien uit de besluitvorming worden vermeld¹;
- jaarverslagen naast gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten ook gerealiseerde kosten en opbrengsten en een complete balans met bezittingen en schulden bevatten;
- de financiële informatie in begrotingen en verantwoordingen wordt voorzien van complete en duidelijke toelichting, analyse en duiding;
- de extra informatie over kosten/opbrengsten en bezittingen/schulden ook structureel wordt opgenomen in de interne informatievoorziening binnen de ministeries en de informatievoorziening richting CBS;
- de aan de externe en interne informatie ten grondslag liggende boekhouding wordt gevoerd volgens algemeen aanvaarde principes, standaarden en praktijken – waaronder het dubbel boekhouden;
- de externe en interne financiële informatie en de totstandkoming daarvan zijn gereguleerd in de CW en lagere regelgeving; en
- de financiële informatie in de jaarverslagen is onderworpen aan controle door de ADR en de Algemene Rekenkamer.

¹ Kosten en uitgaven zijn dikwijls aan elkaar gelijk, maar kunnen ook (sterk) uiteenlopen. Het voorbeeld verderop in de tekst maakt dit duidelijk.

Invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel behelst derhalve niet meer en niet minder dan structurele en systematische aanvulling, versterking en stroomlijning van de financiële informatie, en daarmee een verrijking en modernisering van het huidige comptabel bestel op het punt van transparantie en vergelijkbaarheid. Aanpassing van de parameters voor de parlementaire autorisatie (verplichtingen en uitgaven) of de begrotingsbeheersing (nationale uitgavenkader, EMU-saldo en EMU-schuld) is wat betreft de Algemene Rekenkamer hierbij niet aan de orde. De kasinformatie (verplichtingen en uitgaven) blijft ook op het dashboard van een baten-lastenstelsel prominent in beeld.

Voor de inzichtelijkheid hebben wij onderstaand onze antwoorden op uw vragen geclusterd per hoofdonderwerp waarop de vragen betrekking hebben.

Toonzetting brieven Algemene Rekenkamer (antwoord vraag 6)

De Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid concludeert in hoofdstuk 6 van haar rapport dat het functioneren van het begrotings- en verslaggevingsstelsel van het Rijk over het algemeen op orde is, maar dat het stelsel niet alle relevante financiële informatie levert, op onderdelen gebrek aan samenhang en eenduidigheid vertoont, en afwijkt van de in Nederland en daarbuiten gehanteerde stelsels in de publieke sector². In haar advies noemt zij als «belangrijk uitgangspunt» een verslaggevingsstelsel dat samenhangend is, een hoge mate van uniformiteit kent tussen de verschillende elementen ervan, en informatie levert die de kwaliteit van besluitvorming, begrotingsbeheersing en publieke verantwoording maximaal ondersteunt³. Resumerend beveelt zij aan om de komende vier jaar het bestaande stelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in 2020 via een tussentijdse evaluatie te beoordelen wat er nog nodig is aan verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel, en wat een haalbare termijn is om een dergelijk stelsel in te realiseren⁴.

Onze brief van 8 mei 2017⁵ betref de reactie van de Algemene Rekenkamer op dat rapport. Omdat wij ons in de bovengenoemde hoofdlijn van de analyse en aanbevelingen van de Adviescommissie kunnen vinden had die brief een positieve toon. Het advies biedt immers een helder perspectief op invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel over enkele jaren – de enige structurele oplossing van de geschetste tekortkomingen.

Het kabinet erkent in haar reactie van 23 februari jl. weliswaar de tekortkomingen, maar vervaagt het perspectief door te spreken van *eventuele* verdere stappen in de richting van een baten-lastenstelsel. In onze brief van 6 april jl. hebben wij aangegeven dit «te vrijblijvend en onvoldoende ambitieus» te vinden (Kamerstuk 31 865, nr. 109). Immers, alleen een rijksbreed baten-lastenstelsel kan de inherente manco's van het huidige stelsel effectief verhelpen. In de kabinetsreactie zien wij een reëel risico dat deze benodigde structurele verbetering achter de horizon verdwijnt en daarmee niet of niet voortvarend genoeg wordt doorgevoerd.

² pag. 61 van het rapport.

³ Pag. 62 van het rapport.

⁴ Pag. 63 van het rapport.

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 97

Tekortkomingen huidige stelsel en oplossing daarvan (antwoord vragen 1, 5, 8, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24)

In het bestaande verplichtingen-kasstelsel worden met name twee hoofdvormen van financiële informatie niet «intra-comptabel» geleverd⁶ (vragen 1 en 16, zie ook voorbeeld verderop in deze paragraaf):

- de bezittingen waarvoor de ministers het beheer voeren; door het ontbreken van een complete balans per begrotingshoofdstuk blijven vele miljarden publiek geld aan infrastructuur, materieel, gebouwen, terreinen en IT-systemen buiten het zicht van het parlement⁷;
- de jaarlijkse totale kosten van de ministeries die voortvloeien uit de inzet van rijksbezittingen zoals hierboven genoemd: de afschrijvingskosten alsmede de aan het begrotingsjaar toe te rekenen kosten van onderhoud, renovatie en vervanging.

Deze informatie over huidige en toekomstige bezittingen («materiële vaste activa») en de daarmee samenhangende totale kosten («life cycle costs») is essentieel voor de besluitvorming over investeringen, instandhouding en desinvesteringen en verbetert het inzicht in de doelmatigheid van de uitgaven van de rijksoverheid.

Het Rijk schrijft het verstrekken van deze informatie over bezittingen en kosten wel voor aan anderen in de publieke sector, door daar een baten-lastenstelsel verplicht te stellen (vraag 24).

Bij een baten-lastenstelsel voor de begrotingen en verantwoordingen wordt deze informatie via de rijksbegrotingsvoorschriften «standaard» toegevoegd aan de financiële informatie die het parlement ontvangt. Door ook bij de ministeries het bij een baten-lastenstelsel behorende – internationaal toegepaste – stelsel van dubbel boekhouden te gaan voeren wordt de betrouwbaarheid, consistentie en samenhang van de financiële informatie bevorderd (vraag 13).

Een rijksbreed baten-lastenstelsel kan o.a. beter helpen voorkomen dat bedrijfseconomisch – qua jaarlijkse integrale kosten – suboptimale beslissingen over rijksbezittingen worden genomen – investeringen, onderhoud en afstoting (vraag 19).

Aan de tekortkomingen van het huidige verslaggevingsstelsel kan deels ook zonder invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel tegemoet worden gekomen, maar een «extracomptabele» benadering biedt minder waarborgen voor de kwaliteit van de financiële informatie, en houdt het gebrek aan samenhang, transparantie en eenduidigheid van de informatie en de inconsistentie met stelsels elders in de publieke sector in stand. Omdat de extra financiële informatie dan in beginsel buiten de begrotingsadministratie en -voorschriften en de controle van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer blijft heeft zij een vrijblijvender karakter, met een grotere kans op onjuistheden en onvolledigheden (bijvoorbeeld wat betreft noodzakelijke voorzieningen en reserves). De informatiepositie van het parlement en daarmee het budgetrecht worden dan in mindere mate versterkt (vragen 5, 14 en 22).

De intransparantie van het huidige verplichtingen-kasstelsel vloeit vooral voort uit het tegelijkertijd hanteren van een baten-lastenstelsel voor agentschappen – twee stelsels naast elkaar – en uit de vele hulpconstructies die in de loop der jaren zijn ingevoerd om geld over te kunnen

⁶ dat wil zeggen: vanuit de kern van het systeem; geregistreerd binnen de begrotingsadministratie en opgenomen in de begroting en /of financiële verantwoording.

⁷ Zie ook rapport Algemene Rekenkamer *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Wonen en Rijksdienst (XVIII)*, pp. 30 e.v. (*Kamerstuk 34 950 XVIII, nr. 2*).

hevelen naar andere begrotingsjaren: begrotingsreserves, begrotingsfondsen, eindejaarsmarges, kasschuiven en fondsen buiten de rijksbegroting (vraag 17). Bij invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel kan vergaande stroomlijning en opschoning plaatsvinden, hetgeen de transparantie ten goede komt⁸. Het verbetert daarmee de democratische besluitvorming.

Het effect van toevoeging van de nu in begrotings- en verantwoordingsstukken ontbrekende informatie kan met het volgende vereenvoudigde voorbeeld worden verduidelijkt (vraag 1):

Een ministerie schaft in jaar 1 een nieuw IT- systeem (hardware en software) van € 5 miljoen aan. Dit systeem gaat naar verwachting 10 jaar mee, waarbij in de eerste 5 jaar 70% van de aanschafwaarde (=€ 3,5 miljoen) wordt afgeschreven (€ 700.000 euro per jaar) en in de laatste 5 jaar 30% (=€ 1,5 miljoen; € 300.000 per jaar). Jaarlijks terugkerende uitgaven (zoals regulier onderhoud, licenties, technische ondersteuning) bedragen € 50.000. Na 5 jaar – jaar 6, halverwege de gebruiksperiode – moet voor groot onderhoud, upgrades en gedeeltelijke vervanging € 500.000 worden uitgegeven waarmee de 10 jaar gebruik kunnen worden volbracht (jaarlijkse afschrijving € 100.000 in de jaren 6 tot en met 10).

De weergave van deze casus in het verplichtingen-kasstelsel respectievelijk een baten-lastenstelsel is als volgt:

	Verplichtingen-kasstelsel	Baten-lastenstelsel ¹
Verplichtingen/uitgaven (begroting en rekening)	€ 5 miljoen (aanschaf jaar 1), € 500.000 (groot onderhoud jaar 6), € 50.000 (jaarlijks)	€ 5 miljoen (aanschaf jaar 1), € 500.000 (groot onderhoud jaar 6), € 50.000 (jaarlijks)
Kosten (begroting en rekening)	-	eerste 5 jaar: € 700.000 (jaarlijkse afschrijving over aanschaf) + € 50.000 (jaarlijks regulier); vanaf jaar 6: € 300.000 (jaarlijkse afschrijving over aanschaf) + € 100.000 (jaarlijkse afschrijving groot onderhoud) + € 50.000 (jaarlijks regulier)
Boekwaarde (balans)	-	€ 5 miljoen aanschafwaarde, jaarlijks afnemend met € 700.000 resp. € 300.000 (afschrijving); vanaf jaar 6: + € 500.000 groot onderhoud, jaarlijks afnemend met € 100.000 (afschrijving)

¹ Zoals bedoeld in de inleiding van deze brief.

Hiermee wordt in de eerste plaats duidelijk dat er bij een baten-lastenstelsel geen informatie verdwijnt. Het parlement blijft inzicht houden in alle verplichtingen en uitgaven, en kan deze blijven autoriseren. Daarnaast toont het voorbeeld dat een baten-lastenstelsel tevens inzicht biedt in de jaarlijkse integrale kosten van het IT-systeem – van belang voor de beoordeling van doelmatigheid, «wat gaat het kosten/heeft het gekost?» – en dat deze investering en het waardeverloop ervan over de gehele gebruiksduur bij dat stelsel structureel in beeld blijven. Via het dubbel boekhouden wordt o.a. systematisch gewaarborgd dat de afschrijvingscomponent in de «kosten» steeds gelijk is aan de jaarlijkse waardevermindering van de aanschaf respectievelijk het groot onderhoud.

Voor het groot onderhoud na 5 jaar en de aanschaf van een nieuw IT-systeem na 10 jaar kan worden gespaard via de vorming van – op de balans te tonen – reserves uit de toegekende middelen. Het parlement kan

⁸ Zie ook rapport *Begrotingsreserves: Het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument* (Algemene Rekenkamer, 2016)(Kamerstuk 31 865, nr. 78).

mee beoordelen of de reserves voor die doelen noodzakelijk en toereikend zijn, hetgeen een versterking van het budgetrecht betekent.

Ook illustreert het voorbeeld dat niet wordt gedoeld op een baten-lastenstelsel *naast* het verplichtingen-kasstelsel, maar van een baten-lastenstelsel waarbinnen ook de verplichtingen-kas hun centrale plaats behouden (vraag 8). Registratie van kasstromen vormt altijd een wezenlijk element van ieder baten-lastenstelsel. Kas (jaarlijkse uitgaven) en jaarlijkse kosten (aan het jaar toe te rekenen verbruik) vallen dikwijls samen, maar kunnen ook sterk uiteenlopen – zo blijkt uit het gegeven voorbeeld. Een baten-lastenstelsel waarborgt een consequente registratie en presentatie van beide aspecten van de financiële realiteit.

De principes uit dit voorbeeld gaan ook op voor miljardeninvesteringen in bijvoorbeeld wegen, defensiematerieel en vastgoed.

Budgetrecht van het parlement (antwoord vragen 2, 3, 9, 26, 27, 28)

Het voorbeeld hierboven maakt duidelijk dat een baten-lastenstelsel via de structurele extra financiële informatie die het biedt – «het hele financiële verhaal» – beter geïnformeerd beslissen over beleid en investeringen mogelijk maakt. Dat geldt zowel bij het vaststellen en zo nodig bijstellen van begrotingen als bij de dechargeverlening aan de ministers na afloop van het begrotingsjaar (vragen 2 en 3).

Omdat ook bij invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel verplichtingen en uitgaven de basis blijven voor de parlementaire autorisatie, zijn er geen gevolgen voor de budgetflexibiliteit (vragen 26, 27 en 28). De parlementaire autorisatie van de uitgaven en ontvangsten is geregeld in artikel 105 lid 1 van de Grondwet. De door een baten-lastenstelsel geboden extra financiële informatie – over totale jaarlijkse kosten en bezittingen – doet hieraan op geen enkele wijze afbreuk (vraag 9). Het maakt wel een betere dialoog mogelijk over de vraag of in begrotingen en meerjarenramingen voldoende verplichtingen en uitgaven zijn opgenomen voor investeringen en de instandhouding daarvan, en dus of er «ruimte» is voor nieuwe investeringen en de bijbehorende exploitatie.

Informatie over investeringen (antwoord vragen 10, 11, 12, 15, 20)

De provincies en gemeenten in Nederland dienen reeds vele jaren een baten-lastenstelsel voor hun begrotingen en verantwoordingen te gebruiken: de provincies sinds 1979 en de gemeenten sinds 1985. De voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten zijn opgenomen in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet, en in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

Het BBV waarborgt uitvoerige informatieverstrekking over de investeringen, onder meer via de balans en het overzicht van baten en lasten – beide met toelichting-, meerjarenramingen, de uiteenzetting over de financiële positie, de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de paragraaf grondbeleid. Sinds 2016 schrijft het BBV tevens voor dat in de begroting een geprognosticeerde balans wordt opgenomen, waardoor voor de provinciale staten en de gemeenteraad het inzicht in de ontwikkeling van de investeringen verder wordt vergroot. Dergelijke bepalingen ontbreken in de begrotings- en verantwoordingsvoorschriften van het Rijk (vragen 10, 11, 15 en 20). De in de jaarrekeningen van de provincies en gemeenten opgenomen informatie is onderworpen aan accountantscontrole. Vanuit hun controlewerkzaamheden rapporteren de accountants hun

bevindingen en aandachtspunten rond – o.a. – de investeringen. Ook dit versterkt de informatiepositie van de provinciale staten en de gemeenteraad op dit onderwerp.

Bij invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel kunnen deze elementen ook voor het Rijk structureel onderdeel gaan uitmaken van de begrotings- en verantwoordingsinformatie. Via het geboden samenhangend inzicht in de aanschafwaarde, de instandhoudingskosten en boekwaardes van de bezittingen bevordert een rijksbreed baten-lastenstelsel dat het parlement systematisch de vraag stelt of ministers in voldoende mate, en op het beste moment investeren dan wel desinvesteren om deze bezittingen zo doelmatig mogelijk en op het gewenste kwaliteitsniveau te verwerven, in stand te houden, uit te breiden, te vervangen of af te stoten (vragen 10, 11 en 12).

Begrotingsbeheersing (antwoord vraag 29)

Zoals hierboven bij «Inleiding» is gesteld, impliceert invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel geen aanpassing van de parameters voor de begrotingsbeheersing (nationale uitgavenkader, EMU-saldo en EMU-schuld). De saldosturing en de taakstellingen in het kader van de (Europese) begrotingsregels ondergaan in die zin geen verandering. Wel versterkt de structurele extra financiële informatie de basis voor de begrotingsbeheersing: beter geïnformeerd sturen.

Internationale praktijken en aanbevelingen (antwoord vragen 7, 25)

Vrijwel alle landen binnen de EU hanteren inmiddels baten-lastenstelsels in hun publieke organisaties. Er zijn echter wel variaties in systematiek tussen landen, en ook tussen sub-sectoren binnen landen. Deze betreffen in de eerste plaats de vraag of het stelsel (vooralsnog) uitsluitend aan de verantwoordingskant, of ook aan de begrotingskant wordt toegepast. De meeste landen zijn begonnen met alleen de verantwoordingskant, door aan de kasinformatie een balans en een exploitatieoverzicht toe te voegen. Andere landen, zoals Oostenrijk, voerden het baten-lastenstelsel in 2013 direct aan beide kanten in. Een tweede bron van verschillen tussen en binnen landen is de keuze van de standaarden voor inrichting, waardering en presentatie van de financiële informatie. In veel landen gelden de International Public Sector Accounting Standards («IPSAS») op enigerlei wijze als referentiekader. De Europese Commissie wil deze standaarden benutten voor de ontwikkeling van toekomstige uniforme boekhoudstandaarden voor publieke organisaties binnen de EU («EPSAS»).

De OECD signaleert dat de meeste landen vanuit overwegingen van begrotingsbeheersing de parlementaire autorisatie van publieke middelen op kasbasis handhaven. Wel voegen verschillende landen baten-lasteninformatie toe om o.a. de meerjarige gevolgen van beleid beter inzichtelijk te maken⁹.

Leesbaarheid begrotingsstukken (antwoord vraag 21)

Invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel heeft tot gevolg dat er systematisch financiële informatie wordt toegevoegd aan de thans geleverde informatie. Dit vergroot of verkleint op zichzelf niet de leesbaarheid van de begrotings- en verantwoordingsinformatie. Net als

⁹ Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/accrual-practices-and-reform-experiences-in-oecd-countries/executive-summary_9789264270572-2-en

voor de informatie over verplichtingen en uitgaven geldt ook voor de toe te voegen baten-lasteninformatie dat deze op toegankelijke en begrijpelijke wijze moet worden gepresenteerd, en moet worden voorzien van complete en duidelijke toelichting, analyse en duiding. Alleen dan kan zij daadwerkelijk worden gebruikt waarvoor zij is bedoeld – verbetering van besluitvorming en verantwoording.

Kosten bij invoering (antwoord vraag 23)

Uit indicatieve ramingen in het adviesrapport blijkt dat toevoeging van baten-lasteninformatie naar verwachting gepaard gaat met incidentele en structurele kosten, waarvan de hoogte afhankelijk is van de gekozen variant¹⁰. Voor rijksbrede invoering van een lichte vorm van het baten-lastenstelsel in alleen de verantwoording (variant «lean rijksbreed») wordt circa € 96–171 miljoen incidenteel (waarvan € 52–95 miljoen inhuur derden) en € 18–19 miljoen structureel per jaar (alleen intern) voorzien. Voor rijksbrede invoering van een stelsel aan de verantwoordings- én begrotingskant dat in lijn is met internationaal erkende verslaggevingsstandaarden – IPSAS – (variant «integraal») gelden bedragen van € 120–295 miljoen incidenteel (waarvan € 65–195 miljoen inhuur derden) en € 30–52 miljoen structureel per jaar (waarvan € 0–17 miljoen inhuur derden).¹¹ Invoering van een lichte vorm aan zowel de verantwoordings- als de begrotingskant is niet doorgerekend, maar het ligt in de rede dat de kosten daarvan tussen die van de varianten «lean rijksbreed» en «integraal» in zouden liggen.

Tegenover deze kosten staat de meerwaarde van de extra, eenduidiger, meer samenhangende, en beter vergelijkbare financiële informatie die een rijksbreed baten-lastenstelsel voor de gehele rijksbegroting van circa 280 miljard euro genereert. Deze meerwaarde faciliteert beter geïnformeerde besluitvorming, sturing en verantwoording. Zo kan o.a. goed gebruik van informatie over de integrale kosten («life cycle costs») in beslissingen over bijvoorbeeld investeringen, instandhouding en desinvesteringen aanzienlijke doelmatigheidswinst opleveren.

Via een business case kunnen de financiële kosten en baten van invoering van een baten-lastenstelsel aan de begrotings- en de verantwoordingskant preciezer in beeld worden gebracht. Wat betreft de kosten kan daarbij dan ook worden gezien hoe deze eventueel kunnen worden beperkt door aan te sluiten bij reeds geplande vervangingsmomenten van IT-systemen. Wat betreft de baten kan rekening worden gehouden met besparingen die mogelijkerwijze voortvloeien uit de betere aansluiting van een baten-lastenstelsel bij de standaardinrichting van financiële systemen en bij de vakopleidingen voor de financiële functie. Ook kan worden meegewogen dat de investeringen in een baten-lastenstelsel mede ten goede komen aan de Operatie Inzicht in kwaliteit en het programma «Naar een digitale begroting» (zie ook pagina 6 van onze brief van 5 april jl.).

Termijn van invoering (antwoord vraag 4)

Het is naar onze mening in de eerste plaats aan de Minister van Financiën om hiervoor een voldoende ambitieuze, maar ook haalbare termijn te bepalen. Uit indicaties in het adviesrapport blijkt dat invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel een doorlooptijd van circa 3 tot 5 jaar zou vergen¹². Ook hier geldt: «tijd voor uitvoering».

¹⁰ de Algemene Rekenkamer heeft deze indicatieve ramingen niet geverifieerd.

¹¹ Adviesrapport, bijlage 3 (kostenonderzoek), p. 14.

¹² Adviesrapport, bijlage 3 (kostenonderzoek), p. 14.

Tot slot

Wij zijn gaarne bereid tot nadere toelichting op de principes en praktische toepassingen van het baten-lastenstelsel bij het Rijk en elders in de publieke sector, en op de ontwikkelingen rond dit fenomeen in eigen land en internationaal.