

Vergaderjaar 2008–2009

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 18

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 27 november 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft over de brief van 26 september 2008 van de minister van Financiën inzake de resultaten van de pilot bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met betrekking tot invoering van baten-lastenstelsel (Kamerstuk 28 737, nr. 17) de navolgende vragen ter beantwoording aan het kabinet voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 27 november 2008 gegeven antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

De adjunct-griffier van de commissie,
Van de Wiel

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter, Sap (GL) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekstijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Vendrik (GL) en Mastwijk (CDA).

Inleiding

Het debat over de invoering en toepassing van een vorm van baten-lastenstelsel (BLS) wordt al een aantal jaren gevoerd. Eén van de centrale discussiepunten daarbij is de vraag of een BLS resulteert in betere allocatiebeslissingen dan een kasverplichtingenstelsel (KVS). De reden zou zijn dat bij een BLS de daadwerkelijke kosten inzichtelijker naar voren zouden komen. Uit de vragen die uw Kamer heeft gesteld, blijkt dat ook uw Kamer het allocatievraagstuk als zeer relevant ervaart. Om deze vraag goed te beantwoorden, is het zinvol de huidige beleids- en budgetcyclus kort uiteen te zetten.

Beleids- en budgetcyclus

In het algemeen bestaat de eerste stap in de beleidscyclus uit een beleidsvoorstel, doorgaans in de vorm van een beleidsnota's. Het betreffende voorstel wordt daarbij in detail toegelicht. Er worden veelal varianten uitgewerkt, onderbouwd met kosten-batenanalyses, een overzicht van voor- en nadelen, van mogelijke (financiële) risico's en van de te verwachten budgettaire consequenties. Mede op basis van deze beschikbare informatie kan de Kamer vervolgens – als tweede stap – een (principe) besluit nemen over het betreffende beleidsvoorstel. Wanneer de besluitvorming positief uitvalt, dan wordt als derde stap door de Kamer samen met het Kabinet gekeken naar de budgettaire inpassing van het voorstel. Dit vindt plaats als onderdeel van de jaarlijkse begrotingscyclus. De budgettaire uitgavenkaders van het Kabinet zijn hiervoor relevant. Deze zijn vastgesteld op basis van kabinetsdoelen met betrekking tot meerjarige ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld.

De consequentie van deze uitgavenkaders en de EMU-normen is dat een KVS het aangewezen *beheersinstrument* is voor zowel uw Kamer als voor het Kabinet. In de antwoorden op vraag 6 en 7 zal ik meer in detail op ingaan de relevantie van KVS in EMU-verband. Kern is in ieder geval dat het vanuit een KVS zeer eenvoudig is om een berekening te maken naar het EMU-saldo. Daarbij komt dat ook de relevant uitgavenkaders in kastermen luiden.

De vierde stap in de beleidscyclus bestaat uit de verantwoording van de betreffende uitgaven in het departementale Jaarverslag. Omdat een Jaarverslag eigenlijk per definitie het spiegelbeeld vormt van de begroting, is ook deze op het KVS gebaseerd. De vijfde en laatste reguliere stap betreft de evaluatie achteraf van de genomen beleidsbeslissing. Vragen zijn dan bijvoorbeeld of het beleid tot de beoogde effecten heeft geresulteerd, wat heeft het beleid gekost en welke lessen kunnen er voor de toekomst worden getrokken. Dit vindt plaats via beleidsevaluaties endoorlichtingen. Deze informatie kan vervolgens weer gebruikt worden om (nieuw) beleid aan te passen.

Allocatie en het budgetrecht

Uit het bovenstaande volgt om te beginnen dat de overstap naar een integrale invoering van een BLS een significant probleem oplevert om als Kamer én Kabinet het budgettaire beleid te kunnen controleren en te kunnen blijven beheersen binnen de uitgavenkaders en afspraken over de ontwikkeling van het EMU-saldo.

In het verlengde van de budgettaire beheersing mag niet worden vergeten worden dat in de dagelijkse praktijk een BLS kan resulteren in een allocatiediscussie die meer de nadruk legt op de beschikbare budgettaire ruimte op de korte termijn, dan op de meerjarige budgettaire consequenties van de te nemen investeringsbeslissing. Binnen een KVS staat bij een beleidsbeslissing immers de totale budgettaire inpasbaarheid van een beleids-

voorstel centraal; de verdeling over de jaren heen is slechts een afgeleide. Bij een BLS is de situatie eerder omgekeerd. Doordat de kosten in een BLS over de tijd heen worden gespreid (bijvoorbeeld door afschrijving van investeringen over de economische looptijd) is het risico aanwezig dat de totale budgettaire consequentie onderschat kan worden. Het is dus maar zeer de vraag of een BLS inderdaad zal leiden tot een betere allocatie van budgettaire middelen alsmede een versterking van het budgetrecht van de Kamer.

Betere allocatie door betere beleidsinformatie

Mijns inziens wordt een betere allocatiebeslissing bovenal geholpen met betere (beleids)informatievoorziening bij de eerder beschreven verschillende stappen in de beleids- en budgetcyclus, dan met een ander financieel boekhoudstelsel. Zoals ik reeds in mijn brief aan uw Kamer van 23 september jl. schreef, gaat het daarbij om informatie die beschikbaar kan worden gesteld onafhankelijk van het stelsel waarmee de financiële administratie wordt gevoerd. Ik heb ik mijn brief voorstellen gedaan om kosten-baten-analyses te voorzien van een «*second opinion*», meer aandacht te besteden aan mogelijke alternatieven, meer aandacht voor projectmonitoring, beter inzicht voor beslissers in de uitkomsten van de investerings- of beleidsbeslissing, etc.

Betere informatie over de allocatie van middelen wordt ook nagestreefd bij het experiment met de jaarverslagen en begrotingen dat bij een viertal departementen (VROM, LNV, Buitenlandse Zaken en VWS) loopt. Ook hier is het doel om meer niet-financiële informatie te geven. De begroting voor 2009 van LNV is hiervan een goed voorbeeld. De Kamer heeft bij de behandeling van de begroting 2009 van het ministerie van LNV haar waardering uitgesproken voor de ingeslagen weg om de onderbouwing van beleid met kengetallen en indicatoren te versterken. In de visie van het Kabinet is het veel zinvoller om deze weg verder te bewandelen, dan een invoering van een BLS waarbij deze informatie niet gegenereerd wordt.

Tot slot

Ik bevestig graag mijn toezegging aan uw Kamer om bij «Grote projecten» die door de Kamer zijn vastgesteld, zoveel mogelijk aanvullende kosteninformatie te leveren.

Tevens heb ik u toegezegd het beleid voort te zetten om uitvoerende taken van het Rijk zoveel mogelijk onder te brengen bij baten-lastendiensten. Zoals ik zal toelichten bij antwoord 3, ben ik namelijk van mening dat een BLS beter is ingesteld dan een KVS om binnen een departement bedrijfsmatige dienstonderdelen te administreren en vervolgens efficiencywinsten te bewerkstelligen.

1

Het Kabinet noemt dat de wens van de Kamer, om het verantwoordingsproces VBTB meer via hoofdlijnen te laten verlopen, de aanleiding is geweest voor de proef met de omschakeling naar het systeem van baten en lasten (BLS). Is het niet zo dat tijdens verschillende debatten de Kamer ook heeft uitgesproken dat het BLS meer recht doet aan de allocatie, met andere woorden, een beter antwoord kan geven op de vraag: wat zijn de integrale kosten, gezien in de tijd, verbonden aan ingezet beleid of een investering, en hoe kunnen deze worden afgewogen tegen soortgelijke kosten van ander beleid en of gedane investering?

Ik onderschrijf uw constatering dat tijdens verschillende debatten de Kamer heeft uitgesproken dat het BLS meer recht doet aan de allocatie. Ik ben echter, zoals reeds opgemerkt in mijn inleiding, niet van mening dat een BLS beter antwoord kan geven op de vraag wat de integrale kosten

zijn en hoe deze kunnen worden afgewogen tegen soortgelijke kosten van ander beleid en of gedane investeringen.

Om te beginnen speelt bij grote allocatievraagstukken meer dan enkel en alleen de financiële kant van de zaak. Het gaat juist bij vraagstukken als de aankoop van nieuw militair materieel, bij de aanleg van de A27, of bij de opzet van een WMO allereerst om de beleidseffecten die worden beoogd. Naast de budgettaire inpasbaarheid van beleid spelen daarbij ook andere factoren als internationale politieke ontwikkelingen, het streven naar duurzaamheid of naar maatschappelijke solidariteit een zeer belangrijke rol.

Overigens zie ik bij investeringsbeslissingen in de cyclus die ik u in de inleiding heb geschetst een parallel met de private sector. Een zeer relevant beslissingscriterium voor het bedrijfsleven is immers vaak de NCW (*Netto Contante Waarde*) van een bepaald project, ofwel de terugverdientijd van de te nemen investeringsbeslissing. Het gaat daarbij dan uiteindelijk om de totale kosten van de investeringsbeslissing en niet zozeer om de verdeling van de kosten over de verschillende jaren heen.

Ik ben op basis van bovenstaande van mening dat een BLS niet vanzelfsprekend leidt tot een beter afgewogen allocatieproces. Informatie over integrale kosten en de budgettaire verwerking, die mijns inziens beschikbaar kan worden gesteld onafhankelijk van het boekhoudstelsel, dient tijdig beschikbaar te zijn, nl. op het moment dat er een investeringsbeslissing door uw Kamer genomen wordt. Daarmee wordt uw Kamer in staat gesteld om voorliggende beslissing te kunnen afwegen tegen soortgelijke kosten van ander beleid en of alternatieve investeringen.

2

Stelt het BLS het kabinet respectievelijk de Kamer niet beter in staat de werkelijke kosten beter inzichtelijk te maken, wat de verantwoording richting de belastingbetaler inzichtelijker maakt? Hoe weegt het kabinet deze argumenten?

Ik ben het met uw Kamer eens dat er inzicht moet bestaan in de totale kosten van beleid en investeringsbeslissingen, zodat ook naar de belastingbetaler toe op gedegen wijze verantwoording kan worden afgelegd over de vraag wat er met belastingontvangsten is gedaan.

Voor een gedegen verantwoording is, naast inzicht in de totale kosten, het eveneens van belang om over meer informatie te beschikken over de effectiviteit en de efficiency van de betreffende beleids- en/of investeringsbeslissing. Noch een jaarverslag op KVS-basis noch op BLS-basis kunnen echter vragen over werkelijke kosten, efficiency en effectiviteit integraal beantwoorden. Zowel in een KVS als in een BLS worden alleen de aan dat jaar toe te rekenen uitgaven, respectievelijk lasten, verantwoord. Bij een KVS op basis van aangegane verplichting en uitgegeven geld, en bij een BLS via de in dat jaar geleverde prestaties. Het meeste beleid kent, net als de meeste investeringen, daarentegen een cyclus van enkele jaren. Inzicht in de totale kosten van dat beleid én in de effectiviteits- en efficiencyvraag kan daarom enkel met instrumenten als beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen verkregen worden.

Daarnaast geldt dat in het huidige KVS de Kamer altijd de meerjarige gevolgen van budgettaire beslissingen ziet. Bij ieder begrotingsartikel staan de financiële gevolgen voor de eerstkomende vijf jaar.

Een ander instrument betreft de aanwijzing tot «Groot project». Aan de hand van voortgangsrapportage wordt inzicht gegeven in de meerjarige

kosten van investeringsprojecten die op grond van de regeling «Grote projecten» van de Kamer als zodanig worden aangemerkt.

Ik ben derhalve van mening dat aanscherping – en waar mogelijk verdere verbetering – van bovengenoemde instrumenten een veel grotere bijdrage levert aan een inzichtelijke verantwoording naar de belastingbetaler dan het wijzigen van het boekhoudstelsel.

3

De vraag of de bedrijfsvoering binnen een departement doelmatiger wordt, is in deze pilot niet beantwoord. In die gevallen dat binnen een departement een baten- en lastendienst (BLD) wordt ingesteld, wordt die verbeterde bedrijfsvoering juist als argument pro genoemd. Wil het kabinet nog eens op dit argument ingaan en daarbij via een kosten-batenanalyse de voor- en nadelen (waaronder de kosten van invoering) in beeld brengen?

Algemeen uitgangspunt bij de oprichting van een BLD binnen een departement is dat bedrijfsmatige dienstonderdelen moeten zijn die definieerbare producten leveren waaraan kostprijzen en opbrengsten gerelateerd kunnen worden. Daarnaast moet er sprake zijn van een bestuurlijke inrichting die duidelijke efficiencywinsten oplevert. Eén van de noodzakelijke voorwaarden daarbij is dat er een helder onderscheid wordt gemaakt tussen de opdrachtgever (= departement) en de opdrachtnemer (= BLD). Tegelijkertijd kunnen de gewenste efficiencywinsten enkel behaald worden als er een voldoende mate van vrijheid voor de opdrachtnemer is om zelf te beschikken en te besluiten over de inzet van kapitaal en arbeid. Met prestatieafspraken en vooraf vastgestelde tarieven voor uitvoeringstaken worden deze benodigde efficiencyprikkels ingebouwd. Aan de hand van de ontwikkeling van de kostprijs kunnen vervolgens uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de productie door de BLD. Dit dient vooral de interne bedrijfsvoering van de opdrachtnemer om het productieproces zo doelmatig mogelijk in te richten. Een BLS is dus beter ingesteld om dit te administreren dan een KVS, omdat in lijn met de kenmerken van een BLS bij de opdrachtnemer de nadruk ligt op het definiëren van producten en daarmee het berekenen van kostprijzen.

De ervaring leert dat de efficiencywinsten van de invoering van een BLD niet direct gerealiseerd worden. Een dienst moet veelal begeleid worden en er is een aanpassingsproces aan beide kanten (opdrachtgever en opdrachtnemer) nodig. Op dit moment werkt circa 60% van de Rijksambtenaren in een BLD. Voor de overige departementsonderdelen geldt dat bijna alle potentiële diensten zich al hebben omgevormd tot een BLD (met uitzondering van de Belastingdienst). Hier is dus geen winst meer te behalen. De resterende overheidsuitgaven zijn overdrachten, subsidies, bekostigingsrelaties of afdrachten die onder een BLS anders geadministreerd moeten worden dan nu het geval is, maar waar geen efficiencyvoordeel te verwachten valt.

Voor de kosten-batenanalyse verwijs ik door naar het antwoord op vraag 5.

4

Welke mogelijkheden zijn er binnen het kas-verplichtingen stelsel (KVS) om het allocatievraagstuk recht te doen? En hoe verhouden zich de kosten daarvan ten opzichte van het invoeren van BLS binnen de totale Rijksdienst?

Zie inleiding en antwoord 1 ten aanzien van het allocatievraagstuk; zie antwoord 12 ten aanzien van de het kostenvraagstuk.

Kan het kabinet meer inzicht geven, op basis van de argumentatie in de onderliggende brief is de Kamer niet in staat een goede afweging te maken, in de kosten van het invoeren en toepassen van een rijksbreed BLS? Als het toepassen van een BLS een kostbare zaak is, wat is dan de reden dat tot op heden de decentrale overheden gehouden zijn wél een BLS te voeren?

Kosten

Zoals ik reeds aangaf in mijn brief dd 23 september jl, is het kostenaspect voor mij een belangrijk argument om geen Rijksbrede overstap te maken van een KVS naar een BLS. Het gaat daarbij om zowel de eenmalige invoeringskosten als om de structurele kosten.

De kosten voor het ontwikkelen en invoeren van een baten-lastenstelsel zijn moeilijk precies in te schatten. De voorbereidingen tot de invoering van een BLS zullen zeker enkele jaren in beslag nemen. Het zou immers gaan om een complex en omvangrijk veranderingsproces dat Rijksbreed gelijktijdig ingevoerd moet worden. De impact is daarmee nog groter dan die van zogenaamde «grote ICT-projecten». Ik wil hierbij ook opmerken dat er daarbij meerjarig rekening gehouden moet worden met een negatief effect op het financieel beheer, zeker gedurende de eerste jaren van een omschakeling.

Omschakeling op een BLS vergt niet enkel omscholing van alle betrokken administratieve medewerkers, maar resulteert waarschijnlijk bij de meerderheid van de departementen ook in een acute noodzaak om een nieuw financieel- en administratief systeem aan te schaffen. Huidige systemen op de kerndepartementen zijn ingericht op een KVS en kunnen onvoldoende of zelfs helemaal niet overweg met een BLS. Omschakeling op een nieuw administratief systeem zal op haar beurt in de meeste gevallen vragen om een aanpassing van de organisatiestructuur van de departementale bedrijfsvoeringdirecties, zoals de praktijk leert bij vergelijkbare grote ICT-projecten in zowel de publieke als private sector.

De Beleidsgroep Begrotingsstelsel van het project Eigentijds Begroten ging in 2001 voor een Rijksbrede invoering van een BLS uit van een 6-jarig omschakelingstraject. De directe invoeringskosten werden toentertijd ingeschat op € 160 à € 200 mln. Er werd een onderscheid gemaakt tussen de kosten voor personeelopleidingen (€ 20 mln.), de aanschaf en/of aanpassingen van informatiesystemen (€ 100–160 mln.), aanpassingen in de wet- en regelgeving, de waardering van bestaande activa (€ 20 mln.) en de kosten van het invoeringsproces. Als cruciale succesfactor werd onder meer de beschikbaarheid van deskundig personeel geïdentificeerd. In de wetenschap dat de kosten van ICT-investeringen over de jaren 2001–2008 fors sterker zijn gestegen dan het algemene inflatieniveau, en dat de Rijks-overheid een structurele uitdaging kent om voldoende gekwalificeerd ICT-personeel aan te trekken, kan gesteld worden dat de kosten van een overstap op een BLS minimaal € 300 mln zouden bedragen. Gesprekken met experts bevestigen dat beeld. Een significant deel van dat bedrag zal overigens besteed moeten worden aan inhuur van externen.

De lasten van structurele aard zijn uiteraard lager, maar kunnen nog steeds aanzienlijk zijn. De belangrijkste additionele jaarlijkse kosten zijn gerelateerd aan de waardering van activa, aan de extra handelingen om de rentekosten (*capital charge*) op correcte wijze te administreren (zie ook antwoord 11), en het met elkaar in verband brengen van kosten en opbrengsten op het moment dat de prestatie geleverd wordt (de zogenaamde *matching*). In concreto zal dit extra administratieve lasten voor de departementen betekenen, naast extra kosten voor de inhuur van accoun-

tants (intern en extern) die meer tijd nodig zullen hebben bij de uitvoering van hun controletaak vanwege complexere waarderingsvraagstukken. Ook blijven er de extra jaarlijkse kosten voor het aanleveren van cijfers aan de Europese Commissie die betrekking hebben op het EMU-saldo. Vanuit een BLS is het complexer om aan deze gegevens te komen dan vanuit een KVS. Tegenover extra jaarlijkse kosten staan echter ook jaarlijkse besparingen. Deze moeten vooral gevonden worden bij de aansluiting tussen de administratie van het kerndepartement en de BLD-en; deze wordt door een integrale invoering van het BLS namelijk eenvoudiger.

Ondanks de nadruk op kosten wil ik niet voorbijgaan aan het feit dat invoering van een BLS ook baten met zich mee zou brengen. Zoals ik reeds uitgebreid aangaf in mijn brief aan uw Kamer dd 23 september jl. over dit onderwerp, denk ik daarbij onder meer aan betere informatie op het gebied van voorschotten, kostprijzen, rentekosten en eigen vermogen.

Het lijkt derhalve reëel om de totale jaarlijkse extra kosten bij een overstap naar een BLS in te schatten op € 50 mln.

Decentrale overheden

Decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies, beschikken net als de Baten-lastendiensten binnen het Rijk over relatief veel dienstonderdelen die definieerbare producten leveren waaraan kostprijzen en opbrengsten gerelateerd kunnen worden. Te denken valt aan de werkzaamheden van de vuilophaaldiensten, afgeven van paspoorten en activiteiten van de plantsoendienst. Voor sturing van een efficiënte uitvoering van deze onderdelen is een BLS een geëigend administratief systeem. Reeds in 1984 zijn gemeenten daarom overgestapt op een systeem dat gestoeld is op een BLS, met aanpassingen in de verslaggevingvoorschriften in 1996 (Comptabiliteitsvoorschriften 1995) en in 2004 (Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies).

Binnen het huidige systeem worden overigens niet alle principes van het BLS door gemeenten volledig gehanteerd. Zo worden investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut meestal niet geactiveerd, aangezien het volgens de verslaggevingvoorschriften van gemeenten de voorkeur verdient deze zoveel mogelijk direct als last te verwerken.

Een directe consequentie van een BLS is de mogelijkheid om (substantiële) reserves op te bouwen. Dat is ook terug te zien op gemeentelijk niveau. Terwijl binnen een KVS de voor een bepaald jaar beschikbare middelen ingezet dienen te worden om de gekozen beleidsdoelstelling te verwezenlijken, geeft een BLS de mogelijkheid om toebedeelde middelen ook in toekomstige jaren in te zetten. Het gevolg is dat beleidsgeld soms lang in de vorm van eigen vermogen wordt vastgehouden. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Een reden kan zijn het dekken van de afschrijving van gedane investeringen uit een reserve. Ook komt het voor dat de reserve bestemd is voor specifieke beleidsdoelen. Een andere functie kan zijn om op die manier te sparen voor toekomstige investeringen.

De interpretatie van de beschikbaarheid van reserves in een BLS is echter verre van eenvoudig. De ervaring leert dat eigen vermogen makkelijk wordt geïnterpreteerd als «vrijbesteedbaar voor allerlei doelen», terwijl het gaat om een balanspost die binnen een BLS veelal al een vaste bestemming heeft zonder dat direct uit de cijfers blijkt. Ook het Rijk heeft in het verleden bij de baten-lastendiensten ervaring opgedaan met oplopende reserves. Bij het Rijk is om die reden in de regelgeving een grens gesteld aan de omvang van het eigen vermogen van baten-lastendiensten. In algemene zin kan desondanks gesteld worden dat de moge-

lijkheid om te reserveren de jaarlijkse integrale afweging binnen de uitgavenkaders van de Rijksbegroting onder druk zet.

Waarderingsvraagstuk

Naast de opbouw van reserves is bij een BLS toegepast binnen de overheid ook het waarderingsvraagstuk een punt van aandacht. Een BLS vereist in principe dat alle bezitting jaarlijks gewaardeerd worden, incl. bijvoorbeeld huisvesting of het wagenpark. Hetzelfde geldt voor zaken als cultureel erfgoed. De (jaarlijkse) waardering van bijvoorbeeld een kunstcollectie in handen van de overheid is echter verre van een gemakkelijke zaak, nog los van de vraag of er toegevoegde waarde is om dit jaarlijks uit te voeren.

In dit verband wil ik u er ook op wijzen dat in IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*)-kader nog steeds gesproken wordt over de vraag op welke wijze binnen de publieke sector verschillende typen bezittingen (zoals kunstcollecties) en verplichtingen (bijvoorbeeld volgend uit sociale voorzieningen als de AOW) gewaardeerd zouden moeten worden. Ook het onderliggend conceptueel raamwerk is nog in discussie in internationaal verband.

Conclusie

Indien op basis van het bovenstaande een kosten-baten-analyse uitgevoerd zou moeten worden over de Rijksbrede vervanging van het KVS door een BLS, is de uitkomst in mijn optiek duidelijk negatief. De kosten zijn hoog terwijl de baten beperkt zijn. Ook ben ik er, zoals reeds aangegeven, niet van overtuigd dat een BLS bijdraagt aan betere allocatie bij (investerings)beslissingen door uw Kamer. De oplossingsrichting hiervoor dient gezocht te worden in een betere informatievoorziening.

6

Kan het kabinet onderbouwen om welke reden het noodzakelijk is dat een kasregistratie wordt gevoerd teneinde onder andere te voorzien in de gewenste informatie met betrekking tot het EMU-saldo?

Conform de regels van het ESR 1995 – de verplichte geharmoniseerde methode om het EMU-saldo te berekenen – is transactiebasis de registratiegrondslag voor het EMU-saldo. Voor de overheidssector geldt *de facto* dat kascijfers voor het overgrote deel van de uitgaven en ontvangsten leidend zijn voor de registratie. Via een beperkt aantal zogenoemde «kas-transactiecorrecties» kunnen de kascijfers uit het KVS rechtstreeks gebruikt worden voor de berekening van het EMU-saldo. Vandaar dat in mijn brief dd. 23 september jl. ik aangaf dat het EMU-saldo een kasgrootte is.

Alles overziende, betekent dit dat het KVS informatie genereert die op eenvoudige en transparante wijze, zonder veel extra comptabele correcties, de benodigde informatie voor het EMU-saldo genereert. Met andere woorden: het huidige boekhoudstelsel van de overheid genereert uit zichzelf de gewenste betrouwbare informatie om het EMU-saldo te berekenen. Deze vaststelling zie ik als een kostbaar goed.

7

Kan, nu blijkbaar bij toepassing van een KVS het mogelijk is om aanvullende beleidsinformatie te leveren, conform de strekking van de motie Mastwijk (29 540, nr. 101), een omgekeerd verkeer niet gelden: met andere woorden, kan dan ook mutatis mutandis naast een BLS de vereiste EMU-informatie niet op dezelfde wijze worden verkregen?

Vanuit een BLS-omgeving is het niet mogelijk op eenvoudig en snelle wijze de benodigde informatie te verkrijgen. In het antwoord op vraag 6 is aangegeven dat het huidige KVS vrijwel rechtstreeks de benodigde informatie genereert om het EMU-saldo te berekenen. Langs deze lat van informatievoorziening dient mijns inziens een BLS beoordeeld te worden.

De praktijk leert dat de omzetting van informatie uit een BLS naar het EMU-saldo zeer lastig is. Transformatie van kosten als afschrijvingen naar investeringen conform EMU-definitie is een moeizame operatie met veel administratieve lasten. Zo zal er gedurende de afschrijvingstermijn van de betreffende investering een separate boekhouding gevoerd moeten worden. Ook uit recente ervaringen met het EMU-saldo van decentrale overheden blijkt dat BLS-informatie niet direct bruikbaar is om het EMU-saldo te berekenen. Kasinformatie levert al kort na afsluiting van het begrotingsjaar betrouwbare input voor het EMU-saldo op. Vanuit een BLS vergt het meestal twee à drie maanden na de jaarafsluiting voor dat het cijfermateriaal beschikbaar is. Bevindingen van andere landen bevestigen dit beeld.

8

Wanneer de vier voornemens, gelezen de punten waarmee het kabinet uiteenzet hoe zij de informatievoorziening aan de Kamer wil verbeteren, worden uitgevoerd, ontstaat er dan voor de Kamer en de Nederlandse belastingbetaler beter inzicht in het antwoord op een vraag als de volgende: wat betekent de keus voor de aanleg van een nieuwe spoorlijn langs de A27, inclusief jaarlijkse kosten en verwachte maatschappelijke effecten, afgewogen tegen het beleidsvoornemen om vier jaar lang jaarlijks 100 extra toezichthouders met bevoegdheden in te zetten ten behoeve van de verbetering van de sociale veiligheid in het Openbaar Vervoer?

De in de inleiding genoemde voornemens tot betere informatievoorziening zullen er toe leiden dat – waar dat mogelijk is – beter inzicht ontstaat in de kosten en baten van een te nemen beleidsbeslissing, inclusief budgettaire beslag. Politieke afwegingen blijven echter altijd noodzakelijk. Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van het door uw Kamer aangehaalde voorbeeld. Zo constateert de *Beleidsdoorlichting Sociale veiligheid openbaar vervoer* dat op het niveau van afzonderlijke maatregelen niet kan worden vastgesteld wat het effect zal zijn op het aantal incidenten en op het gevoel van sociale veiligheid. Maar ook wanneer deze effecten wel gekwantificeerd hadden kunnen worden, blijft een politieke afweging noodzakelijk tussen enerzijds de waarde van meer sociale veiligheid en anderzijds die van meer reistijdwinst middels de aanleg van een nieuwe spoorlijn langs de A27.

9

Wil het kabinet, gelezen de weergegeven zaken onder het kopje «Investeringen» welke volgens het kabinet een rol spelen bij het doen van investeringen in relatie tot fluctuaties, zeggen dat een departement als Verkeer en Waterstaat veel meer geschikt zou zijn om breed BLS in te voeren, zeker als bij de jaarlijkse lasten van een investering ook de jaarlijkse kosten van onderhoud in beeld worden gebracht?

De passage onder het kopje «Investeringen» geeft aan dat de omvang van de investeringen in immateriële en materiële vaste activa bij het ministerie van LNV in vergelijking tot de totale uitgaven relatief beperkt is. Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat is de relevantie van investeringen veel groter. Deze investeringen komen echter niet ten laste van de begroting van V&W zelf, maar worden gedaan vanuit het Infrastructuurfonds. Ook voor de begroting van V&W geldt dus dat het investerings-

niveau relatief beperkt is. In die zin gelden daardoor voor V&W dezelfde argumenten als voor LNV – zoals verwoord in mijn brief dd 23 september jl. – om geen BLS in te voeren.

Het Investeringsfonds fonds is overigens ingesteld met de bedoeling om prioriteiten op het gebied van infrastructuur integraal te kunnen afwegen, en om een continue beschikbaarheid van middelen voor infrastructuur te waarborgen. Het fonds mag jaarlijkse saldi overhevelen – in tegenstelling tot de begroting van VenW – waardoor (kasmatige) vertragingen en versnellingen van projecten niet meteen leiden tot budgettaire knelpunten. Het Infrastructuurfonds wordt voor het grootste deel gevoed door een jaarlijkse bijdrage uit de begroting van VenW (artikel 39.01) en uit bijdragen vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Het Infrastructuurfonds wordt op kasbasis geadmistreerd, omdat alle investeringen vanuit dit fonds relevant zijn voor het EMU-saldo. Aan alle investeringsbeslissingen ligt dan ook een meerjarenplanning ten grondslag waarbij expliciet rekening wordt gehouden met het effect op het EMU-saldo. Omdat het EMU-saldo op kasbasis wordt berekend (zie antwoorden op vragen 6 en 7), is dit de belangrijkste reden waarom het Infrastructuurfonds niet op een baten-lastenadministratie zou moeten overstappen. Daarbij komt dat de toegevoegde waarde van zo'n overstap ook vanuit het oogpunt van beter inzicht zeer beperkt zou zijn. Met de huidige opzet van het Infrastructuurfonds worden de positieve effecten van een BLS namelijk reeds bereikt. Uitgaande van een jaarlijks constant volume aan investeringen correspondeert de jaarlijkse dotatie aan het fonds min of meer met de kosten van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur die in een BLS aan dat jaar zouden worden toegerekend.

Overigens wordt ook in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), dat regulier op de agenda staat van de Kamer, een uitgebreid overzicht van alle grote infrastructuurprojecten gegeven, inclusief het meerjarige budgettaire kader.

10

Hoe kan het huidige KVS worden aangepast zodat informatie over de kosten van het ontwikkelen van beleid en het uitvoeren van beleid van het kerndepartement en de baten- en lastendiensten meer wordt geïntegreerd dan nu het geval is?

Naar aanleiding van de experimenten voor een betere begroting en verantwoording op de departementen LNV, VWS, Buitenlandse Zaken en VROM heb ik al voorstellen gedaan voor het opnemen van beter uitgewerkte uitgavencijfers op departementaal niveau. Ik verwacht dat dat zal bijdragen aan een verbeterde onderbouwing van de raming van kosten van beleid.

Met betrekking tot de uitvoering van de batenlastendiensten wijs ik erop dat momenteel al in de departementale begrotingen en jaarverslagen een relatie wordt gelegd tussen het kerndepartement en de BLD. In de beleidsartikelen van de departementale begrotingen wordt immers de bijdrage aan de BLD vermeld. De onderbouwing bij het betreffende beleidsartikel bestaat uit het opnemen van concrete prestaties die moeten worden gerealiseerd in de uitvoering van het op dit artikel vermelde beleid. In de verantwoording zullen deze cijfers op basis van gerealiseerde uitgaven gepresenteerd worden.

11

Bij een BLS en het administreren van investeringen maken de kosten van rente en afschrijving een essentieel onderdeel uit van de berekening die

leidt tot het antwoord op de vraag «wat iets werkelijk per jaar kost», met andere woorden, ook de rentekosten zijn belangrijk voor het allocatievraagstuk. Op welke wijze kan, én binnen het BLS én binnen het KVS, inzicht in de rentekosten worden gegeven, al dan niet op basis van een niet te gecompliceerd rente-omslagstelsel?

Zowel binnen een BLS als binnen een KVS kan inzicht in de rentekosten worden gegeven langs de lijnen die zijn geschetst in mijn brief dd 23 september jl.:

- Binnen een BLS kan rekening worden gehouden met rentekosten, door deze te berekenen over de gemiddelde boekwaarde van de vaste activa (materiele, immateriële en financiële vaste activa) en uitgaande van bijvoorbeeld het rentepercentage van 10-jarige staatsleningen in 2007 zoals is gebeurd in de LNV-pilot;
- Het is in een KVS voor de afzonderlijke departementen niet direct herleidbaar ten behoeve van welk beleid de geleende bedragen worden aangewend en hoeveel rentekosten aan de verschillende beleidsonderdelen zijn toe te rekenen. Inzicht in de specifieke rentekosten per beleidsonderdeel vergt derhalve een aparte administratie. De rentelasten met betrekking tot de staatsleningen worden in het KVS bij het Ministerie van Financiën Rijksbreed verantwoord in begrotingshoofdstuk 9A.

Bij een kosten-batenanalyse worden daarentegen de maatschappelijke kosten en baten over de gehele looptijd van het project bepaald en vervolgens contant gemaakt met de wettelijk voorschreven discontovoet en eventuele risico-opslag. Zo'n kosten-batenanalyse is echter onafhankelijk van het administratieve systeem.

12

Gaat het bij invoering van BLS over een eenmalige piek van administratieve lasten en hogere inzet van externe inhuur of zijn de extra lasten van structurele aard?

Zoals nader toegelicht in antwoord 5, voorzie ik dat extra administratieve lasten en een hogere inzet van externe inhuur van structurele aard zullen zijn.

13

Kan het kabinet meer inzicht verschaffen in de reden waarom Engeland en Australië zijn teruggegaan naar een KVS?

In uw vraag schuilt de veronderstelling dat Australië en het Verenigd Koninkrijk het BLS achter zich hebben gelaten. Dat is echter niet het geval.

Australië heeft aangegeven negatieve ervaringen met BLS te hebben en zou, als zij weer voor die keus stond, op basis van de kennis en ervaring die zij er nu mee heeft opgedaan niet meer overgaan op BLS. De teleurstelling die aan Australische zijde wordt ervaren heeft overigens te maken met het feit dat de behoefte aan informatie op kasbasis binnen zowel de departementen als bij politici is blijven bestaan. Beleidsbeslissingen en budgettaire discussies hierover worden in het parlement nog steeds bijna exclusief gevoerd op kasbasis. Het gaat er immers om of (investerings-) programma's gefinancierd kunnen worden. Ook in pers- en andere officiële verklaringen wordt structureel gerefereerd aan KVS-cijfers omdat zowel gebruikers binnen de departementen als het publiek BLS-cijfers niet juist weten te interpreteren. Vanwege de grote investeringen die zijn gedaan om over te schakelen naar BLS zal het huidige BLS naar verwachting in Australië toch gehandhaafd blijven.

Ook het Verenigd Koninkrijk hanteert nog steeds een BLS. Wel administreert men daar de uitgaven die niet over de administratieve jaargrens heengaan ook op kasbasis, omdat men van mening is dat dat een beter inzicht geeft in het budgettaire beslag. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan werkloosheidsuitkeringen.

Zoal ik reeds aangaf in mijn brief dd. 23 september jl, was het belangrijkste motief voor veel landen om over te stappen op een BLS de verbetering van het financieel beheer. In Nederland is echter het financieel beheer reeds op orde, mede door de Operatie Comptabel Bestel in de jaren tachtig. Er is in Nederland dus sprake van een andere uitgangspositie dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.

14

Het kabinet noemt een aantal zaken op die ervoor zorgen dat cijfermatige inzichten te vinden zijn (3e alinea onder «Informatievoorziening»), een aantal instrumenten wordt hier genoemd. Dreigt niet het gevaar dat via zoveel «vindplaatsen» een totaal gefragmenteerd systeem van informatie ontstaat, dat het totaalbeeld doet vertroebelen? Is niet de meerwaarde van een BLS dat informatie geconcentreerder en toegespitst op het desbetreffende beleidsartikel kan worden gepresenteerd?

Zoals onder meer bij antwoord 1 aangegeven, worden in de praktijk belangrijke beleidsbeslissingen niet genomen op basis van alleen (kas)informatie uit de begroting bij het betreffende beleidsartikel. De invoering van een BLS zal naar mijn overtuiging daarin geen verandering brengen. Ongeacht het administratieve systeem is voor belangrijke allocatievraagstukken extra informatie nodig, bijvoorbeeld in de vorm van kosten-batenanalyses.

Een ander instrument dat ik in mijn brief dd 23 september jl. noemde, betreft de beleidsanalyse, die als onderdeel van het verantwoordingsproces ingezet kan worden voor een kwantitatieve en kwalitatieve meting van effecten van beleid. Ook dit instrument staat los van het administratieve systeem.

Ik ben derhalve van mening dat een BLS de beschikbare informatie niet geconcentreerder en meer toegespitst op het desbetreffende beleidsartikel zal presenteren.

Zoals reeds aangegeven bij antwoord 10 ben ik wel voornemens meer kosteninformatie over beleid op departementaal niveau op te nemen in beleidsartikelen. Ik verwacht dat dat zal bijdragen aan een verbeterde onderbouwing van de raming van de kosten die volgen uit de betreffende beleidsbeslissing.