

Vergaderjaar 2000–2001

27 400

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2000

1. Inleiding

Op 13 en 14 november jongstleden heeft een bijeenkomst van de OECD plaatsgevonden over «accrual budgeting and reporting» ofwel «accrual accounting» (=baten-lastenstelsel). Uit deze bijeenkomst zijn interessante lessen te trekken voor de rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel in Nederland. Tijdens het Algemeen Overleg van 23 november jongstleden over hoofdstuk 4 van de Miljoenennota 2001 inzake de integrale invoering van het baten-lastenstelsel heb ik u toegezegd dit verslag aan u toe te sturen.

Deze brief bevat enkele hoofdlijnen van de internationale ontwikkelingen omtrent het integrale baten-lastenstelsel. In het kader van de beleidsgroep begrotingsstelsel zal waar nodig nader de diepte in gegaan worden.

2. Lessen

- 1) *Veel landen zijn bezig.* Een integraal baten-lastenstelsel is reeds ingevoerd in Nieuw-Zeeland, Australië en het Verenigd Koninkrijk (besluit is genomen en de invoering is gestart). Plannen tot integrale invoering zijn, buiten Nederland, aanwezig bij Zwitserland, Zweden en Canada. Finland en IJsland passen niet een integraal baten-lastenstelsel stelsel toe, omdat zij geen activering van kapitaalgoederen hebben en geen afschrijvingen hebben berekend. Frankrijk gaat de verantwoording in baten-lastentermen opstellen.
- 2) *De invoering van het baten-lastenstelsel geschiedt als onderdeel van een grootschaliger bestuurlijk hervormingstraject.* Zo is door Australië aangegeven dat accrual accounting essentieel was voor een meer resultaatgericht overheidsmanagement; in Australië gaat het nog verder dan VBTB omdat het direct gekoppeld is aan «productie-afspraken» met de ambtelijke departementsleiding. Canada ziet het ook nadrukkelijk als een middel om het overheidsmanagement te

moderniseren. Daarin vult accrual accounting de benadering van kostendekkende eenheden goed aan en is beter management van vaste activa een belangrijk motief.

De beschikbare tijd voor de invoering verschilt overigens wel tussen de landen. In Nieuw-Zeeland was sprake van een tijdspanne van twee jaar, vanwege grote budgettaire problemen. In Canada is geen sprake van een dergelijke tijdsdruk. Ook het Verenigd Koninkrijk en Zweden gaan uit van een meerjarig invoeringstraject.

- 3) *De invoering van het baten-lastenstelsel is een logische volgende stap op de werkwijze met agencies.* Zowel Nieuw-Zeeland als Zweden hebben de route gevolgd van eerst agentschappen en daarna integraal. Opvallend is daarbij dat Zweden, net als Nederland, werkt met interne leningen.
- 4) *De invoering van het baten-lastenstelsel geschiedt veelal in fasen, waarbij eerst de verantwoording wordt aangepast en pas later de begroting.* Alleen in Nieuw-Zeeland is de begroting en de verantwoording gelijk aangepast. De aanpassing van de begroting is wel het gewenste eindperspectief omdat daarmee de sturing van overheidsorganisaties wordt aangepast, terwijl bij de verantwoording alleen betere informatie wordt verstrekt. Door Australië is aangegeven dat verslaggeving in accrual accounting het fundament vormde voor accrual budgeting.
- 5) *Over de mogelijkheden tot kasbeheersing in een baten-lastenstelsel bestaan veel misvattingen.* De ervaringen in Nieuw-Zeeland hebben aangetoond dat in een baten-lastenstelsel een veel betere grip te krijgen is op de kas doordat veel meer informatie over investeringsplannen beschikbaar is. Een deel van het bestaande kasinstrumentarium kan worden blijven gebruikt, bijvoorbeeld kredietlimieten. Canada brengt geen expliciete wijzigingen aan in het stellen van de doelstellingen voor het begrotingsbeleid. Australië daarentegen laat de directe sturing op de kas los en gaat daarvoor in de plaats sturen op performance.

Overigens is in dit kader tevens de relatie met de politiek gelegd. Nieuw-Zeeland geeft aan dat autorisatie niet in zowel kas- als baten-lastentermen moet plaatsvinden, maar alleen in baten-lastentermen. Zweden constateert dat de politieke sturing (tijdens het veranderings-traject) nog sterk op de kas gericht blijft. En in het Verenigd Koninkrijk is vooralsnog sprake van dubbele sturing en dubbele autorisatie.

- 6) *Er bestaan geen eenduidige opvattingen over het meer of minder gebruiken van interpretatieruimte in het baten-lastenstelsel.* Australië en Nieuw-Zeeland geven aan dat er niet meer interpretatiemogelijkheden zijn. De Verenigde Staten kiezen vooralsnog niet voor het baten-lastenstelsel juist vanwege de vrees voor interpretatiemogelijkheden en de «eigenheid van de federale overheid».

Daarenboven worden in veel landen waarborgen getroffen voor een onafhankelijke toetsing op de naleving van «accounting standards» in een onafhankelijke (overheids)raad. Alleen in Australië en Nieuw-Zeeland wordt toezicht op de richtlijnen gehouden door een gezamenlijk orgaan voor bedrijfsleven en overheid.

- 7) *Er is een aantal relevante thema's te benoemen uit de reeds doorlopen/ingezette veranderingstrajecten.* Dat zijn: voorlichting (ook van politiek en burgers), betrokkenheid parlement, training (Australië

geeft als tip vroegtijdig een «accounting centre of excellence», een zware adviesgroep voor baten-lastenvraagstukken, in te stellen), opleidingen, informatietechnologie, activa-administratie (langdurig proces) en het gewenste startbudget. Het Verenigd Koninkrijk kiest bewust voor *pilots* voor de invoering. Canada heeft gekozen voor de ontwikkeling van een centraal *informatiesysteem*. Voor de invoering is een clustering van ministeries toegepast om efficiencyvoordeelen te behalen. Waar geen informatie over kapitaalgoederen aanwezig was, is gekozen voor een actuele waarde. Zweden haalt de informatiesystemen gewoon (als standaardpakket) uit de markt.

- 8) *De relatie met de EMU is nog een onontgonnen terrein.* Het Verenigd Koninkrijk stelt een «bluebook» op waarin ze aangeven op welke wijze de accounting standards aansluiten op de ESR-verslaglegging (het ESR bevat de internationaal vastgestelde richtlijnen die in Europa gehanteerd worden voor het opstellen van nationale rekeningen). Ze wijken overigens wel af, bijvoorbeeld door wel militaire goederen te activeren en door voorzieningen toe te staan. Australië heeft een vergelijkbare ervaring, zij het met de richtlijnen voor de nationale rekeningen van het IMF. Ook in Australië wordt dus met meerdere standaarden gewerkt, ondanks dat men constateert dat het eigenlijk niet zou moeten omdat de verschillende standaarden vergelijkbare doelen dienen. Australië stelt verslaggeving volgens drie standaarden op en maakt zo de verschillen ertussen eveneens zichtbaar. Activering van militaire bezittingen vindt eveneens plaats in Canada en Zweden, vanuit de optiek van een efficiënt functionerende overheid.
- 9) *Er is geen duidelijke informatie over de kosten van de invoering voorhanden.* Australië heeft een indicatie gegeven: 25 miljoen Australische dollar aan directe kosten en 10 miljoen aan systemen. De kosten die bij de agencies (en departementen) zijn gemaakt (het leeuwedeel), zijn echter niet gemeten. Canada heeft aangegeven dat de kosten eenmalig circa 1 miljard Canadese dollar bedragen (circa 1,6 miljard gulden; overeenkomend met 1% van de jaarlijkse begroting).

De Minister van Financiën,
G. Zalm