

Vergaderjaar 2004–2005

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 10¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2005

In september 2003 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsstandpunt om af te zien van de invoering van een rijksbreed baten-lastenstelsel. Middels de motie van de heer Mastwijk c.s. in juni 2004 heeft de Tweede Kamer toch aangedrongen op het starten van een proef met minimaal één ministerie voor een omschakeling naar het baten-lastenstelsel.

In de motie geeft de Tweede Kamer aan dat het deze proef uitgevoerd wil hebben vanuit het oogpunt:

- *dat het aanbeveling verdient om het verantwoordingsproces VBTB meer via hoofdlijnen te laten verlopen;*
- *dat het geldende kasstelsel daartoe onvoldoende technische mogelijkheden biedt;*
- *dat via een rijksbreed in te voeren baten- en lastensysteem betere mogelijkheden ontstaan om bruikbare beleidsinformatie op hoofdlijnen te genereren, ook wat betreft de kostenontwikkeling in de tijd, waarbij tevens wordt aangesloten op internationale ontwikkelingen.*

Hierbij wil ik de Tweede Kamer, mede namens mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), informeren over het voornemen om de proef te starten bij dat ministerie.

Waarom LNV?

Er is voor LNV gekozen om een drietal redenen. Ten eerste heeft de begroting van LNV een grote mate van representativiteit. Een aantal elementen dat rijksbreed een rol speelt in de departementale bedrijfsvoering of begrotingen, is aanwezig binnen de context van LNV. Er is sprake van maatschappelijke investeringen, bekostiging van onderwijs- en onderzoekinstellingen, meerjarige beleidsprogramma's, baten-lastendiensten, fondsen die buiten de begroting staan, uitvoering Europese regelgeving, samenwerking met mede-overheden. Daarnaast beschikt LNV over een adequaat stelsel van financieel beheer

¹ Het eerder onder kamerstuknummer 28 737, nr.10 gepubliceerde kamerstuk komt hiermee te vervallen.

en daarbij behorende invulling van de control-functie. LNV beschikt al sinds jaren over een goedkeurende accountantsverklaring bij haar departementale jaarrekening. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen starten met een proef met een baten-lastenstelsel. Tenslotte kan LNV bogen op een rijke ervaring met baten-lastendiensten en beschikt het daarmee over veel kennis met betrekking tot de omschakeling van een kas-verplichtingenstelsel naar een baten-lastenstelsel.

Wat willen we bereiken met deze proef?

Het primaire doel van deze proef is het verwerven van inzicht met betrekking tot de meerwaarde van het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid. Dit strekt zich uit over een drietal domeinen:

a. Ontstaat er betere informatie voor met name de Tweede Kamer over de kosten van beleid, gezien vanuit een meerjarig kader?

In de motie wordt uitgegaan van de veronderstelling dat voor beleidsuitgaven het baten-lastenstelsel in beginsel een betere mogelijkheid biedt tot het berekenen van de integrale kosten van beleid dan dat het huidige kas-verplichtingenstelsel. Dit heeft zowel betrekking op de kosten van investeringen als op kosten die over een periode van meerdere jaren worden gemaakt. In een baten-lastenstelsel zullen de kosten worden uitgespreid over de jaren van gebruik, terwijl in het huidige kas-verplichtingenstelsel de kosten ten laste van het jaar van aanschaf komen. Deze proef zal uitsluitend moeten geven over de mate waarin een betere kostentoedeling van beleidsgelden mogelijk is en deze daarbij dan ook betere beleidsinformatie ten gevolge heeft. Hierbij zal nadrukkelijk aandacht bestaan voor inpassing van de conclusies uit de laatste VBTB-evaluatie.

b. Wordt de bedrijfsvoering binnen een departement doelmatiger?

Een baten-lastenstelsel ondersteunt in de bestaande baten-lastendiensten het resultaatgerichte besturingsmodel. Dit model gaat uit van sturing op output.

De proef zal nader inzicht verschaffen of deze vorm van outputsturing binnen het kerndepartement is te realiseren en of als gevolg daarvan een grotere doelmatigheid ontstaat.

c. Wat zijn de mogelijke consequenties voor een rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel?

Bij het bepalen van de uitgangspunten en de inrichting van het baten-lastenstelsel, bij het implementeren van het stelsel en bij het opzetten van de informatievoorziening en bijbehorende sturing zullen de belangen en de consequenties voor de gehele rijksoverheid meegenomen moeten worden.

Uitgangspunten

Alvorens te starten met de daadwerkelijke uitvoering van de proef bij LNV is een aantal uitgangspunten voor het te hanteren stelsel geformuleerd. Deze hebben ten doel om vooraf duidelijkheid te verstrekken omtrent de grenzen van deze proef.

1. De administratie van het gehele departement van LNV zal gaan plaats vinden in een baten-lastenstelsel. De begroting en verantwoording zullen de Tweede Kamer ter autorisatie c.q. dechargeverlening worden aangeboden in termen van kas-verplichtingen.
2. Daarnaast zal er ten behoeve van de verantwoording ook een rappor-

tage in baten-lastentermen worden opgesteld. De keuze voor voorlopig alleen de verantwoording in baten-lastentermen sluit aan met internationale ervaringen. In de landen waar op centraal niveau een baten-lastenstelsel in enige vorm is ingevoerd, wordt vanwege de complexiteit hiervan, eerst gekozen voor een verantwoording in baten-lastentermen.

3. Het streven is om over het jaar 2007 voor het eerst deze verantwoording in baten-lastentermen op te stellen.
4. Voor het financieel-administratieve stelsel dat LNV gaat invoeren, wordt uitgegaan van een internationale standaard, IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), die specifiek voor overheden is ontwikkeld. Hierbij zal in goed overleg met departementen nadere invulling worden gegeven aan de rol en verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.
5. Het baten-lastenstelsel op basis van IPSAS, dat voor het gehele departement wordt geïntroduceerd, en het stelsel dat de baten-lastendiens-ten bij LNV thans in gebruik hebben zal compatibel worden gemaakt.

Wat gaat de Tweede Kamer er van merken?

Met ingang van de *Verantwoording 2007* (voorjaar 2008) zal de Tweede Kamer, naast de traditionele verantwoording (gebaseerd op een kas-verplichtingen stelsel), een verantwoordingsrapportage van LNV ontvangen die in baten-lastentermen gedefinieerd is.

Daarnaast zullen de *beleidsnota's* van LNV, meer dan momenteel het geval is, voorzien worden van kosten-baten analyses. Deze zullen zowel een beter inzicht in de meerjarige kosten alsmede de meerjarige baten geven. De baten zullen daarbij wellicht niet altijd in geld uitgedrukt kunnen worden, maar wel zoveel mogelijk gekwantificeerd worden. De financiële kosten en de niet-financiële opbrengsten kunnen daardoor beter tegen elkaar worden afgewogen. De budgettaire gevolgen zoals geformuleerd in de beleidsnota's zullen in de begroting inpasbaar blijven.

De *Begroting* van LNV zal vooralsnog niet in opzet veranderen.

Randvoorwaarden

Ten aanzien van deze proef, en een mogelijke verdere implementatie, zijn de volgende randvoorwaarden opgesteld:

1. Het budgetrecht van de Tweede Kamer mag niet in het gedrang komen. De informatiewaarde ten behoeve van de autorisatie c.q. dechargeverlening met betrekking tot begroting en verantwoording zal in essentie niet veranderen.
2. Een goede normering van overheidsbestedingen moet mogelijk blijven vanuit het oogpunt dat we blijven streven naar een verantwoorde en beheersbare ontwikkeling van het begrotingssaldo.
3. De budgettaire ruimte voor de uitvoering van het huidige beleidsprogramma van LNV wordt niet beïnvloed door de stelselwijziging.

Communicatie en afstemming

In de interdepartementale ambtelijke overleggen IOFEZ en IODAD zal er gestructureerd afstemming plaats vinden met alle departementen over de ontwikkelingen en voortgang in deze proef. Met de Algemene Rekenkamer zullen er aparte overleggen worden belegd. Aan het einde van dit jaar ontvangt u een rapportage van de voortgang van de voorbereiding en een verder inzicht in de opzet van de pilot.

De Minister van Financiën,
G. Zalm