

Vergaderjaar 2005–2006

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2005

Aanleiding

Met de brief van 27 mei jl. heb ik u geïnformeerd over de hoofdlijnen van de pilot baten-lastenstelsel zoals deze bij LNV uitgevoerd gaat worden (Kamerstuk 2004–2005, 28 737, nr. 10). Met deze voortgangsrapportage wil ik u, mede namens mijn collega van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), informeren over wat sindsdien is bereikt en over de inhoudelijke en projectmatige voorbereidingen bij zowel LNV als het ministerie van Financiën.

Wat is er tot nu toe bereikt?

De beginselen van het financieel-administratief stelsel zijn vastgesteld

In mijn brief van 27 mei 2005 heb ik u geïnformeerd over de uitgangspunten van het te hanteren stelsel bij LNV. Sindsdien zijn deze uitgangspunten verder verfijnd en zijn de beginselen van het financieel-administratieve stelsel, die bij de pilot zullen worden gebruikt, gedefinieerd. De IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) vormen de basis voor het financieel-administratieve stelsel. Bij de keuzes binnen de IPSAS is zoveel mogelijk aangesloten bij het huidige stelsel van de baten-lastendiensten van LNV. Op basis hiervan is zowel een opzet voor een mogelijke balans als rekening van baten en lasten opgesteld. Tijdens de pilot zal moeten blijken wat de meerwaarde en werkbaarheid is van gemaakte keuzes voor de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag.

Aansluiting bij praktijk baten-lastendiensten LNV

De keuze om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk van LNV-baten-lastendiensten is gebaseerd op twee redenen. Ten eerste maakt aansluiting bij de bestaande praktijk het beter mogelijk om de nu al binnen LNV opgebouwde kennis en ervaring m.b.t. een baten-lastenstelsel maximaal te benutten. Voorts betekent dit voor de LNV-baten-lastendien-

sten dat zij met een zo beperkt mogelijk aantal wijzigingen geconfronteerd worden. Dit vergroot ook de slagingskans van de pilot binnen het departement. Door de keuzes ten behoeve van de pilot wordt ook binnen de baten-lastendiensten van LNV een verdere uniformering van de waarderingsgrondslagen (bijvoorbeeld afschrijvingstermijnen) bereikt. Ten tweede maakt dit het goed mogelijk om het kas-verplichtingenstelsel en het baten-lastenstelsel als zodanig met elkaar te vergelijken. Indien de beginselen van de beide stelsels zoveel mogelijk gelijkend zijn, is het beter mogelijk om te beoordelen of het baten-lastenstelsel meer en betere informatie genereert over beleidsuitvoering op hoofdlijnen en kostenontwikkeling in de tijd en of bepaalde informatie verloren gaat.

Aansluiting bij internationale ontwikkelingen en IPSAS

Zoals ik de Tweede Kamer in mijn brief van 27 mei heb toegezegd, zijn uitgangspunten bij de pilot dat het te gebruiken stelsel moet passen binnen de bepalingen van IPSAS en dat moet worden aangesloten bij internationale ontwikkelingen. Het ligt voor de hand om op deelgebieden in de pilot af te wijken van de huidige situatie binnen baten-lastendiensten.

Een voorbeeld hiervan is het *waarderen* van activa op basis van *actuele waarde*. Nu vindt de waardering van (vaste) activa in de regel plaats tegen historische aanschaffingsprijs zonder prijsindexering. In uitzonderingsgevallen is de actuele-waardemethode toegestaan. Dit moet in overleg met Financiën gebeuren. Wanneer de actuele-waardemethode wordt gehanteerd, moet deze worden gemotiveerd. In de praktijk wordt hierdoor bijna altijd voor waardering op historische aanschaffingsprijs gekozen. IPSAS biedt zowel de mogelijkheid van waardering op historische kosten als actuele waarde. Potentiële meerwaarde van waardering op actuele waarde van vaste activa is dat meer besluitvormingsinformatie wordt gegenereerd over doelmatigheid. Kennis van de actuele waarde kan bijdragen aan bewustere keuzes over het activabeheer. In de pilot willen wij deze mogelijkheid gaan onderzoeken.

Een ander onderdeel waar van de bestaande praktijk zal worden afgeweken is het hanteren van een zogenoemde *capital charge*, oftewel het toerekenen van kapitaalkosten aan de kapitaalvoorraad (zoals die bestaat aan het begin van het jaar – en aan de (netto)kapitaalmutaties – zoals die in het begrotingsjaar zullen plaatsvinden). Met een *capital charge* wordt rekening gehouden met de financieringskosten van de geactiveerde investeringen. Door het hanteren van een *capital charge* wordt inzichtelijk gemaakt dat vermogen ook in de collectieve sector een prijs heeft. Rentekosten kunnen in de integrale kostprijs worden doorberekend, waardoor meer inzicht ontstaat in de werkelijke kostprijs van producten en diensten.

De nulmeting informatievoorziening LNV

De verwachtingen en doelstellingen van de pilot gaan over de kwaliteit van informatievoorziening aan de Tweede Kamer:

- biedt het baten-lastenstelsel een betere mogelijkheid om integrale kosten van beleid te berekenen?
- is er door het baten-lastenstelsel een betere kostentoedeling van beleidsgelden mogelijk?
- komt er door het baten-lastenstelsel betere besluitvormingsinformatie beschikbaar?

Deze vragen impliceren dat er door het baten-lastenstelsel iets gaat veranderen ten aanzien van de informatievoorziening. Directe vervolgvraag heeft betrekking op de kwaliteit: is die andere (baten-lasten) informatie dan ook beter?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is LNV bezig met het uitvoeren van een nulmeting op de aard van de informatie die ze momenteel verstrekt, of onlangs heeft verstrekt, door middel van de Verantwoording en de beleidsnota's van de huidige kabinetsperiode. De nulmeting levert informatie op over mogelijke verbeteringen in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en de noodzakelijke veranderingen binnen LNV. Daarnaast zal LNV naar aanleiding van de uitkomsten van de nulmeting meer kunnen zeggen over de aard en kosten van de invoering van het stelsel van baten en lasten.

Verder in 2006

Op basis van de geformuleerde beginselen en de nulmeting zullen Financiën en LNV in 2006 verder werken aan het voorbereiden van de pilot. Begin 2006 zullen de beginselen van het financieel-administratieve stelsel met de Algemene Rekenkamer worden besproken. Vervolgens zal door LNV worden gezien of de gekozen beginselen praktisch werkbaar zijn. In overleg zal worden gezien welke aanpassingen en verfijningen in het stelsel moeten worden aangebracht om gebruikt te kunnen worden in de pilot per 1 januari 2007.

De vervolgwerkzaamheden in de voorbereiding op deze pilot vinden plaats langs het volgende tijdspad:

1. Ultimo 2005. De nulmeting is gereed.
2. Van 1 januari tot 28 februari 2006 zal er, mede op basis van de nulmeting, worden gewerkt aan de nadere uitgangspunten en voorwaarden die gesteld moeten gaan worden aan de systemen, de processen en de menskracht. Eind februari worden uitgangspunten en voorwaarden in samenspraak tussen LNV en Financiën vastgesteld.
3. In de periode van 1 maart tot 30 juni zullen deze voorwaarden geïmplementeerd worden. Dit betekent aanpassing van systemen en administratieve organisatie en de werving en opleiding van medewerkers.
4. Van 1 juli tot 31 december zal worden proefgedraaid opdat LNV per 1 januari 2007 optimaal het pilot-jaar kan starten.

Uitgaande van dit tijdspad kan de Tweede Kamer in 2008 de eerste bevindingen van de pilot tegemoet zien.

De Minister van Financiën,
G. Zalm