

Vergaderjaar 2006–2007

28 737

Evaluatie van het baten-lastenmodel

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2007

1. Aanleiding

In het Algemeen Overleg op 18 januari 2006 over de evaluatie van het baten-lastenmodel (Kamerstuk 28 737, nr. 15 (herdruk)) is op verzoek van de Tweede Kamer een brief toegezegd, waarin wordt ingegaan op een introductiescenario voor een eventuele rijksbrede invoering van een baten-lastenstelsel. Met deze brief voer ik deze toezegging uit.

Het primaire doel van de pilot is het verwerven van inzicht in de meerwaarde van het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid en de Tweede Kamer. In de brief van 27 mei 2005 (TK 2004–2005, 28 737, nr. 10) is aangegeven dat dit doel betrekking heeft op de volgende domeinen:

- a. Ontstaat er betere informatie voor met name de Tweede Kamer over de kosten van beleid, gezien vanuit een meerjarig kader?
- b. Wordt de bedrijfsvoering binnen een departement doelmatiger?
- c. Wat zijn de mogelijke consequenties voor een rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel?

De bovenstaande vragen staan centraal in de evaluatie die zoals gemeld in de brief van 14 december 2005 (TK 2004–2005, 28 737, nr. 14) in 2008 aan de TK zal worden aangeboden.

Verder heeft de pilot betrekking op de verantwoording van hoofdstuk XIV van de Rijksbegroting (LNV) over het jaar 2007. De begroting wordt in de pilot buiten beschouwing gelaten.

2. Ervaringen van de pilot tot nu toe

In 2006 zijn de voorbereidingen getroffen voor de uitvoering van de pilot in 2007. Dit betreft ondermeer het opstellen van een accounting manual (financieel verslaggevingskader op basis van IPSAS voor het ministerie van LNV) en de inrichting van een eenvoudige baten-lastenadministratie, louter gericht op het uitvoeren van de pilot. Beide zijn voldoende afgerond om de pilot in 2007 uit te voeren. De consequenties van de pilot voor het rijksbreed invoeren van een baten-lastenstelsel zijn nu nog niet duidelijk.

Daar veel informatie beschikbaar komt met de uitvoering en de evaluatie van de pilot is het nu ook niet mogelijk om een realistisch en concreet ingevuld plan van aanpak te geven. Daarom wordt in deze brief volstaan met een globaal introductiescenario. Het is overigens aan het nieuwe kabinet een besluit te nemen over een rijksbrede invoering van een baten-lastenstelsel.

In de voorbereidingsfase zijn al wel vraagstukken onderkend die van belang zijn voor de invoering van een baten-lastenstelsel. Daarbij gaat het in de verantwoording o.a. om het leggen van de relatie tussen enerzijds de baten en lasten van beleid en anderzijds de beleidsprestaties, de betekenis van het eigen vermogen en het resultaat («winst» of «verlies») en de duiding van de bijdrage aan de departementen uit de schatkist. Graag wil ik bevorderen, mede in het licht van de evaluatie in 2008, dat hierover de Tweede Kamer in een technische briefing nader wordt geïnformeerd. De eerste resultaten van de pilot zullen, voorzover mogelijk, daarbij ook worden betrokken evenals een eerste outline van het jaarverslag gebaseerd op een baten-lastenstelsel.

3. Introductiescenario

Het invoeren van een baten-lastenstelsel betekent een ingrijpende verandering en zal zorgvuldig moeten worden voorbereid. Mede gelet op de ervaringen in het buitenland is een implementatieplan noodzakelijk met een professionele en voldoende toegeruste projectorganisatie, concreet benoemde activiteiten, een gedegen kostenraming en een realistische planning. Meer inhoudelijk zijn bij de uitvoering van het implementatieplan de volgende elementen van belang.

a. Toepassing van de internationale standaarden (IPSAS) voor de financiële verslaglegging

De IPSAS geven standaarden voor financiële verslaglegging door overheden. Deze standaarden zijn gebaseerd op verslaggevingsprincipes en op een hoog abstractieniveau geschreven. De ervaring bij LNV leert dat concrete toepassing van IPSAS op de financiële verslaglegging nadere invulling vereist, onder meer bij de activering en waardering van vaste activa, pensioenverplichtingen en voorzieningen. In het kader van de pilot is dan ook een accounting manual opgesteld dat een praktische handreiking biedt voor de inrichting van de jaarrekening van LNV. Het accounting manual maakt de IPSAS toegankelijker en op maat voor het Ministerie van LNV. Bij een rijksbrede invoering zal voor alle departementen een accounting manual «op maat» moeten worden opgesteld.

Gezien de aard van de activiteiten van LNV komt een aantal belangrijke vraagstukken in de pilot niet aan bod, die bij andere departementen wel spelen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de verplichtingen uit hoofde van sociale uitkeringen en de AOW en de waardering (tegen reële waarde) van bijvoorbeeld cultureel erfgoed, defensiematerieel en infrastructurele werken. Bij een rijksbrede invoering zullen deze vraagstukken moeten worden uitgewerkt.

Voor enkele onderwerpen zijn op dit moment nog geen (definitieve) IPSAS-standaarden beschikbaar. Voor een deel gaat het hier om sectorneutrale standaarden (bijvoorbeeld immateriële vaste activa en personeelsbeloningen/pensioenen) en kan – in overeenstemming met IPSAS – worden teruggevallen op andere internationale standaarden (bijvoorbeeld IFRS, de tegenhanger van de IPSAS voor het bedrijfsleven). Voor enkele overheidsspecifieke verslaggevingsonderwerpen – zoals verplichting inzake sociale voorzieningen – is dit niet mogelijk. De verwachting is dat

voor die onderwerpen binnen enkele jaren nieuwe overheidsspecifieke standaarden worden uitgebracht. Overigens heeft dit geen gevolgen voor de pilot bij LNV, aangezien de voor LNV relevante overheidsspecifieke standaarden op dit moment beschikbaar zijn.

Om de uniformiteit van de toepassing van de IPSAS door de departementen te waarborgen zal bij een rijksbrede invoering zorgvuldig moeten worden gekeken naar de invulling van de IPSAS door de departementen.

b. Inrichting van de informatie/administratiesystemen

Gedurende de pilot vindt de primaire vastlegging van transacties (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) zoals gebruikelijk plaats in de verplichtingen-kasadministratie. Speciaal voor de pilot is een eenvoudige, afzonderlijke baten-lastenadministratie gebouwd die (deels) gevoed wordt vanuit de bestaande verplichtingen-kasadministratie.

Bij een rijksbrede invoering zullen de basisgegevens van de transacties wel in een baten-lastenadministratie moeten worden vastgelegd. Dit betekent dat (administratieve) processen moeten worden (her-)ingericht, onder andere omtrent het beheer van activa, de registratie van prestaties, een kostenadministratie, de ramingen van voorzieningen (bijvoorbeeld voor claims en reorganisaties), de registratie van de levering van prestaties door leveranciers en subsidieontvangers. Aanpassing of vernieuwing van systemen vergt een gecoördineerde aanpak. Na inventarisatie bij departementen van de informatie-/administratiesystemen zal moeten worden gezien welke investeringen in aanpassing van de huidige dan wel in nieuwe informatie-/administratiesystemen nodig zijn. Vervolgens zullen de informatie-/administratiesystemen moeten worden getest.

c. Personeel

De beschikbaarheid van deskundig personeel is een belangrijk element voor het slagen van de invoering van een baten-lastenstelsel bij het Rijk. De financieel-technische kennis (met name verslaggevingsdeskundigheid op het gebied van baten-lasten) is op dit moment nog niet in voldoende mate beschikbaar binnen de ministeries. Er is al wel enige ervaring met het baten-lastenstelsel opgedaan door het werken met de bestaande baten-lastendiensten bij de ministeries. Er zal geïnvesteerd moeten worden in opleidingen en cursussen en in het uitdragen van reeds beschikbare kennis en ervaring.

Verder is voor het creëren van een breed draagvlak goede communicatie over het veranderingsproces essentieel.

d. Aanpassen wet- en regelgeving

Parallel aan het uitvoeren van het implementatieplan zal de wet- en regelgeving moeten worden aangepast. Dit geldt zowel voor de comptabiliteitswet als voor lagere regelgeving (bijvoorbeeld de rijksbegrotingsvoorschriften).

e. Proefdraaien

Nadat accounting manuals zijn opgesteld, processen en informatiesystemen zijn ingericht en getest en personeel omgeschoold is, zal het baten-lastenstelsel gedurende een of twee jaar moeten proefdraaien.

Gelet op de ervaringen in het buitenland en de ervaringen met de invoering van de huidige baten-lastendiensten moet rekening worden gehouden met een invoeringstermijn van een baten-lastenstelsel voor de verantwoording van 4–6 jaar.

Een betrouwbare kostenraming is nu niet te geven. Deze hangt namelijk sterk af van o.a. investeringen in informatie/administratiesystemen, de inzet van personeel bij de uitvoering van het implementatieplan, de wijze van activeren en waarderen en de omvang van trainingen en cursussen. Informatie over de invoeringskosten van landen die zijn overgestapt op een baten-lastenstelsel is zeer summier. Invoeringskosten tussen landen lijken sterk te variëren, een onderbouwing van de kosten is echter niet beschikbaar. Een indicatie van de kosten zal worden opgenomen in de evaluatie in 2008.

De Minister van Financiën,
G. Zalm