

Vergaderjaar 2009–2010

**31 865**

## **Verbetering verantwoording en begroting**

**Nr. 24**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2010

Op 31 maart 2009 is het kabinet in de motie van het lid Mastwijk (TK 2008–2009, 31 865, nr. 3) verzocht om in beeld te brengen wat:

1. de ontwikkeling in andere landen zijn op het gebied van batenlastenstelsels (verder «BLS» genoemd),
2. de reële kosten zijn van een rijksbrede invoering van een BLS en
3. de verschillen tussen het kas- verplichtingenstelsel en het BLS zijn voor wat betreft het rapporteren richting Europa.

De achtergrond van deze motie is het overleg van 19 februari 2009 met de Kamer over de brief van 23 september 2008 TK 2008–2009 28 737, nr. 17) waarin verslag is gedaan van de resultaten van de pilot BLS bij het ministerie van LNV. Op basis van de resultaten van deze pilot heeft het kabinet de voor- en nadelen van een integrale invoering van het BLS in beeld gebracht en zich op het standpunt gesteld dat de toegevoegde waarde van invoering beperkt is.

#### *Opzet brief*

De opzet van deze brief is als volgt. In deze brief wordt een samenvatting gegeven van achtereenvolgens de 3 punten uit de motie van het lid Mastwijk. In deel 1 worden de ontwikkelingen in andere landen besproken. Er wordt verslag gedaan van de internationale ontwikkelingen (opzet onderzoek, landenkeuze, verdiepingsonderzoek bij enkele landen). Er wordt ingegaan op de ervaringen en toepassing van begrotingsstelsels van 14 OECD-landen. Tevens wordt er verslag gedaan van de laatste wetenschappelijke bevindingen op het gebied van BLS. Dit wetenschappelijk onderzoek heeft het kabinet laten verrichten door de Universiteit van Amsterdam. In deel 2 worden de reële kosten van een rijksbrede invoering van een BLS behandeld. De ramingen van de kosten van invoering van een BLS bij de kerndepartementen worden gegeven en beargumenteerd. In deel 3 wordt ingegaan op de eisen die worden gesteld aan de rapportage over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën aan de Europese Commissie.

## Bijlagen

Met deze brief worden 5 bijlagen meegezonden<sup>1</sup>. Bijlage 1 bevat de complete studie naar de internationale ontwikkelingen en ervaringen op het gebied van BLS. Deze bijlage is afgestemd met de *Algemene Rekenkamer*. Bijlage 2 bevat het onderzoek naar de reële kosten van een rijksbrede invoering van het BLS. Dit onderzoek is afgestemd met *Het Expertise Centrum* (HEC). Bijlage 3 bevat het verslag naar de verschillen tussen de begrotingsstelsels in de rapportage richting Europa. Deze bijlage is afgestemd met het CBS. Bijlage 4 bevat het wetenschappelijke onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Bijlage 5 is een achtergronddocument. In deze bijlage wordt de Nederlandse situatie in relatie tot BLS geschetst. Ook wordt aandacht besteed aan de kenmerkende verschillen tussen een kasstelsel en een BLS.

### 1. Internationale Ervaringen

#### 1.1 Internationale Ervaringen van 14 OECD-landen

In dit deel wordt een samenvatting gegeven van de ervaringen en toepassing van begrotingsstelsels van 14 OECD-landen (voor het volledige onderzoek zie bijlage 1). Het betreft Australië, Nieuw-Zeeland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada, Zwitserland, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Roemenie en Litouwen. Landen met verschillende opvattingen en achtergronden in openbaar bestuur en openbare financiën zodat een breed internationaal beeld kan worden weergegeven. Scandinavische landen, Angelsaksische landen, landen met een Rijnlandmodel en nieuwe lidstaten van de EU zijn onderzocht.

Dit deel gaat allereerst in op *de aanleiding om een BLS in te voeren* in de verschillende landen. Vervolgens komt *de daadwerkelijke invulling* aan bod. Daarna wordt op de *implementatie* ingegaan. Tot slot worden de *ervaringen* met het BLS beschreven.

#### *Context van de hervormingen*

Uit het onderzoek blijkt dat er veel verschillende redenen zijn om een BLS te overwegen:

- Sommige landen beschouwen het als een logische stap om eerst ervaring bij uitvoerende onderdelen van de overheid met het BLS op te doen en vervolgens de stap te maken naar de kernministeries. Op deze manier worden de begrotingsstelsels geharmoniseerd.
- Andere landen beschouwen het BLS als een instrument om het financieel beheer op orde te brengen en de transparantie van de begrotingen en verantwoordingen te vergroten.
- In een aantal landen hebben (inter)nationale ontwikkelingen geleid tot hervormingen van het begrotingsstelsel. In Frankrijk is bij de hervormingen gekeken naar de internationale trends, waaronder accrual accounting. Duitsland geeft de ontwikkelingen bij de deelstaten en gemeenten aan als redenen tot hervorming.
- In de landen Roemenië en Litouwen speelt de EU een rol in de implementatie(plannen). In Roemenië is de besluitvorming beïnvloed door de eisen van Eurostat en Europese twinning programma's. In Litouwen hebben de accountingseisen van het EU-structuurfonds deels geleid tot de beslissing om vanaf 2010 in baten-lastentermen te verantwoorden.
- Tot slot voerden Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Australië als koplopers reeds tien jaar geleden het BLS in. De overtuiging hier was dat het een logisch onderdeel vormde van het *New Public*

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*Management.* Samen met andere hervormingen (als output georiënteerde begrotingen) in de publieke sector is het BLS ingevoerd om tot een doelmatigere en transparantere overheid te komen.

### *Gekozen opzet begrotingsstelsel*

Uit het onderzoek blijkt dat landen verschillende benaderingen hebben gekozen om een begrotingsstelsel voor de centrale overheid in te vullen. De verschillen in benadering zijn een direct gevolg van de aanleiding van de hervormingen en de staatsinrichting. Dit heeft tot gevolg dat er verschillende varianten in begrotingsstelsels te vinden zijn.

Vijf landen – Nieuw-Zeeland, Australië, Zwitserland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk – hebben gekozen voor een *integraal stelsel van baten-lasten*. Dit stelsel hanteert het BLS als grondslag voor de verantwoording en de begroting van de kernministeries en de agentschappen<sup>1</sup>. Daarnaast wordt in deze benadering gebruik gemaakt van financiële overzichten die ook gebruikelijk zijn in de private sector: balans, resultatenrekening, kasstroomoverzicht.

Vijf landen – Canada, Frankrijk, de VS, Zweden en Roemenie hebben gekozen voor een *aangepast baten-lastenstelsel*. In al deze landen is het kasstelsel de basis voor de begroting. Voor de verantwoording wordt – in aanvulling op de kasinformatie – een BLS gebruikt. Net als in een integraal BLS is een (staats)balans gebruikelijk.

Twee landen – Duitsland en Nederland<sup>2</sup> – hebben een *aangepast kasstelsel*. De kasbasis wordt gehanteerd in zowel de begroting als verantwoording van de kernministeries, maar op elementen aangevuld met baten-lasteninformatie. Nederland past daarnaast het verplichtingenstelsel toe. Bij baten-lastendiensten, extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (ZBO's en RWT's), gemeenten en provincies wordt in Nederland het BLS toegepast. In Duitsland hanteert een aantal (voornamelijk grote) agentschappen het BLS.

Drie landen – Noorwegen, Litouwen en Oostenrijk – hebben een integraal kasstelsel. De kasbasis wordt gehanteerd in zowel de begroting als verantwoording van de kernministeries, maar op elementen aangevuld met baten-lasteninformatie. De agentschappen in beide landen hanteren een kasstelsel.

### *Implementatie*

Hoewel de implementatie van het BLS in de onderzochte landen op verschillende manieren wordt ingevuld blijkt het in alle landen een complex en veelomvattend proces te zijn. De training van personeel, de naleving van verslaggevingsvoorschriften, het invoeren van vernieuwde informatiesystemen, het waarderen van activa en de plek waar het BLS wordt ingevoerd (begroting en/of verantwoording) spelen daarbij een rol.

Van de landen met een integraal BLS hebben alleen Australië en Zwitserland gekozen voor gelijktijdige implementatie van begroting en verantwoording. Zwitserland geeft aan dat de implementatie van het integrale BLS een grote inspanning heeft vereist, maar dat er geen grote problemen zijn ontstaan. Andere landen volgen een geleidelijke implementatie; eerst de agentschappen, vervolgens de verantwoording en dan, eventueel, de begroting. De invoering van een BLS blijkt echter complex te zijn. Frankrijk, Zweden en de VS voeren geen BLS in voor de begroting. Canada onderzoekt dit nog. De invoering van een BLS voor de verantwoording wordt in Noorwegen, Duitsland, Litouwen en Oostenrijk als

<sup>1</sup> Er zijn internationaal verschillende soorten agentschappen. In zijn algemeenheid is een agentschap een zelfstandig onderdeel van een ministerie dat een eigen beheer voert.

<sup>2</sup> Nederland behoort niet tot de landen van de studie, slechts opgenomen ter vergelijking.

problematisch ervaren. Litouwen verwacht deze stap in 2010 alsnog te maken. Noorwegen en Duitsland hebben na onderzoek besloten om deze stap niet te zetten.

Veel landen zitten nog steeds volop in het implementatieproces. In Australië is ruim tien jaar na de invoering van het BLS een goed werkend financieel informatiesysteem nog altijd niet gereed. In Australië wordt nu gewerkt aan de ontwikkeling van het inmiddels derde financieel informatiesysteem. In het Verenigd Koninkrijk is ten tijde van de implementatie van het BLS het destijds slecht functionerende financiële informatiesysteem een bottleneck gebleken. In Frankrijk wordt een nieuw informatiesysteem geïmplementeerd, omdat het oude systeem de gewenste beleids- en baten-lasteninformatie niet kan leveren. Niet alle landen hebben overigens grote problemen met het informatiesysteem. Denemarken en Zweden geven aan dat er minimale aanpassingen nodig zijn geweest aan het systeem. Denemarken en Zweden hebben hierbij veel profijt gehad van de ervaringen bij hun agentschappen. Alle landen geven aan in het begin van het implementatieproces veel energie gestoken te hebben in de waardering van activa en passiva. In Nieuw-Zeeland en de VS blijft dit een punt van continue zorg.

Het gebrek aan kennis over het BLS is in veel landen een knelpunt bij de implementatie. Er blijkt dat de overheid moeilijk met het bedrijfsleven kan concurreren als het gaat om medewerkers met kennis van het BLS. Frankrijk, Australië en Zwitserland hebben in meer of mindere mate gebruik gemaakt van externe inhuur van personeel. In Duitsland zijn er bijvoorbeeld traditioneel veel juristen werkzaam bij overheidsinstellingen. Roemenië kampt met een chronisch gebrek aan accountants. In Australië hebben de vakdepartementen moeite om ervaren financieel personeel te werven. Litouwen voorziet nu al problemen met de geplande implementatie van het BLS voor de verantwoording vanwege het gebrek aan accountants. Naast het vasthouden en aantrekken van personeel wordt training door veel landen gezien als een kritische succesfactor voor de implementatie van een BLS.

De verslaggevingsvoorschriften zijn tevens een belangrijk aspect bij de implementatie van een BLS. Over het algemeen hebben de landen hiervoor een pragmatische insteek gekozen. Alle landen, ook de landen die specifiek aangeven de IFRS<sup>1</sup>- of IPSAS<sup>2</sup>-richtlijnen te volgen, geven een nationale invulling aan de verslaggevingsvoorschriften. Canada en de VS maken gebruik van een eigen ontwikkelde accounting standaard die niet gebaseerd is op IPSAS of IFRS. Australië, Nieuw-Zeeland en het VK zijn de enige landen die de IFRS-richtlijnen toepassen. Zwitserland, Zweden, Denemarken en Roemenië hanteren IPSAS als accounting standaard.

### *Ervaringen*

Uit het onderzoek blijkt dat de landen wisselende ervaringen hebben met het BLS. Van de pionierslanden geeft het Verenigd Koninkrijk aan dat er over het algemeen positief wordt gereageerd op de introductie van het BLS (inclusief het parlement). In Nieuw-Zeeland geeft het ministerie van Financiën ook aan dat de vernieuwingen in het begrotingsstelsel toegevoegde waarde hebben. Zowel in Nieuw-Zeeland als in het Verenigd Koninkrijk zijn echter geen formele, gepubliceerde evaluaties gehouden. In Australië is dit wel gedaan (zowel door het ministerie van Financiën als door het parlement). Het evaluatierapport «Operation Sunlight» van de Australische regering gaat uitgebreid in op het begrotingsproces. De nadruk in het rapport ligt op het verbeteren van de transparantie en openheid in het begrotingsproces. Het parlement had na de introductie

<sup>1</sup> International Financial Reporting Standards.

<sup>2</sup> International Public Sector Accounting Standards.

van het BLS en outputbegroten het gevoel minder invloed te hebben op het beheer van de begroting. Het rapport heeft aanleiding gegeven tot een hervormingsagenda voor het begrotingsstelsel. De hervormingsagenda is gericht op de gehele relatie tussen parlement en regering. Het BLS is hier een onderdeel van. Eén van de voorgestelde hervormingen is de budgetverdelingen op kasbasis te autoriseren i.p.v. op batenlasten-basis. Denemarken en Zwitserland zijn landen die recent zijn overgestapt op een BLS. Allebei de landen geven aan dat het nog te vroeg is om definitieve uitspraken te doen over de concrete voordelen die zijn behaald.

De meest kenmerkende voordelen die worden toegekend aan het BLS zijn:

- *Inzicht in de kosten. Het BLS brengt de kosten van overheidsactiviteiten beter in beeld.*
- *Inzicht in de financiële positie.* Het waarderen van de activa en verplichtingen geeft inzicht in alle bezittingen en schulden van de overheid. In Australië, de VS en Nieuw-Zeeland wordt dit zelfs als een van de redenen genoemd om het BLS in te voeren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat, alhoewel een staatsbalans opmaken een essentieel onderdeel is van het BLS, dit ook goed mogelijk is met een kasstelsel.
- *Harmonisatie in rapportering.* Zweden en Zwitserland geven aan dat door de introductie van een BLS het verschil in verslaggeving afneemt met de private sector en tussen overheidsinstellingen onderling.

De meest kenmerkende nadelen die landen toekennen aan het BLS zijn:

- *Complexiteit.* De meeste landen zijn het er in hun oordeel over eens dat een BLS complexer is dan een kasstelsel. De landen geven aan dat de financiële informatie van een BLS complexer is.
- *Toegankelijkheid van de financiële informatie.* Frankrijk, Duitsland en Noorwegen willen niet begroten in baten-lastentermen, omdat deze financiële informatie voor het parlement minder toegankelijk is. Begroten op kasbasis wordt betrouwbaarder geacht, omdat het een beter overzicht geeft van de begroting. Soortgelijke ervaringen heeft men in Australië en de VS opgedaan. Dit is een van de redenen waarom de meeste landen die een BLS voeren voor de verantwoording, nog altijd kiezen voor een begroting in kastermen.
- *Lage toegevoegde waarde.* Duitsland geeft aan dat de toegevoegde waarde van een BLS bij kernministeries laag is. De uitgaven van kerndepartementen bestaan voor maximaal 20% uit batenlasten relevante informatie, voor de rest maakt het weinig uit met welk stelsel er wordt gewerkt.
- *Decentralisatie van de macht.* Noorwegen geeft aan dat een BLS een decentralisatie van macht inhoudt. De macht komt meer te liggen bij de uitvoerders en financiële experts. Het verschuift van het politieke niveau naar het administratieve niveau.

De ervaringen over het effect van het BLS op de autorisatiefunctie van het parlement verschillen erg per land. Australië geeft aan dat het parlement een invloedsverlies ervaart sinds de introductie van de begrotingshervormingen. Daarnaast geeft Australië aan dat kasinformatie belangrijk is voor het parlement. De vragen die in het begrotings- en verantwoordingsdebat door het parlement worden gesteld, gaan hoofdzakelijk over kasuitgaven en kasinkomsten. Dezelfde houding wordt ingenomen door de Verenigde Staten. Zowel Australië als de VS vinden dat kasinformatie en batenlasteninformatie elkaar aanvullen voor de vervulling van de autorisatiefunctie van het parlement. Het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland geven aan dat de autorisatiefunctie beter vervuld wordt in een BLS. Het parlement heeft betere en gerichte informatie, waarin de relatie naar doelstellingen duidelijk wordt gemaakt. Het parlement in Zwitserland geeft aan dat het begrotingsstelsel geen belangrijke invloed heeft op de besluitvorming. Frankrijk, Duitsland en Noorwegen geven de voorkeur

aan de kasbasis voor de autorisatiefunctie van het parlement. Het begrotingsproces in Duitsland is in essentie de afgelopen decennia weinig veranderd. Het parlement heeft in de jaren affiniteit gekregen met het begrotingsproces en is voorzichtig met het ineens overboord gooien van de opgebouwde ervaring en kennis. In Canada heeft het parlement de regering aanbevolen om de begrotingen van ministeries ook in baten-lastentermen op te stellen. Zweden wijkt af door te stellen dat het verschil tussen beide stelsels klein is. Zweden kiest er wel bewust voor om de begroting op kasbasis te houden.

## 1.2 Wetenschappelijk artikel

Zoals veel wetenschappers hebben opgemerkt, is het naïef om aan te nemen dat een boekhoudsysteem een waarde vrij technisch systeem is. Een systeem dat slechts inzicht geeft in de financiële realiteit van organisaties. Boekhoudsystemen hebben wel degelijk een sociaal en normatief karakter. Ze informeren over de financiële staat van een organisatie gezien door de (financiële) waarden van de organisatie. Het Kasstelsel en het BLS vertegenwoordigen twee verschillende tradities van boekhouden, ieder met eigen normatieve uitgangspunten. Beide systemen komen in de praktijk in verschillende varianten voor. In tegenstelling tot het zuivere kasstelsel heeft het zuivere BLS zijn oorsprong in het bedrijfsleven. Het onderliggende principe van dit systeem is om winstmaximalisatie te faciliteren.

Alhoewel in sommige landen ervaringen met *accrual accounting* bij centrale overheden dateren van 20 jaar geleden, is wetenschappelijk onderzoek naar het BLS schaars. De nadruk in het tot nu toe verrichte wetenschappelijk onderzoek ligt op de transparantie en kosten, impact op de besluitvorming en toegankelijkheid en gebruik van de informatie.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat het BLS de mogelijkheid om de financiële prestaties van organisaties te vergelijken door de jaren heen vermindert. Oorzaak hiervoor is de voorturende verandering in eenheid van meting van productgroepen en daarmee de kosten die hieraan worden toegerekend. Het BLS vereist investeringen in o.a. het financiële informatiesysteem en opleiding. Daarnaast geeft onderzoek aan dat het noodzakelijk is meer financieel personeel in dienst te nemen. Er zijn ook kosten verbonden aan het opzetten en onderhouden van het informatiesysteem. De wetenschappelijke onderzoeken benadrukken ook het geringe belang dat het management hecht aan baten-lasteninformatie. Het blijkt dat baten-lasteninformatie veelal wordt opgemaakt door financieel personeel buiten de eigen organisatie. Hierdoor heeft deze informatie weinig effect op de sociale processen binnen de organisatie en is daarom van geringe waarde voor het management. Tot slot is het onduidelijk in hoeverre parlementsleden grip hebben op en gebruik maken van de baten-lasteninformatie.

Alhoewel er nog veel empirisch onderzoek nodig is, is er weinig twijfel onder academici dat *accrual accounting* de ambitieuze verwachtingen van de voorstanders niet heeft waargemaakt. Een rapport van de Nieuw-Zeelandse Rekenkamer uit teleurstelling over de resultaten van *accrual accounting* op het gebied van kwaliteit van de huidige financiële accounting standaarden en het gemis aan gebruikerservaringen in de publieke sector. Het Australische Parlement heeft recent een rapport aan de OECD gepresenteerd, waarin verschillende gebreken worden genoemd van *accrual accounting* voor parlementsleden. Het Australische ministerie van Financiën geeft in het rapport *Operation Sunlight* aan dat ruim 10 jaar BLS bij de centrale overheid niet heeft geleid tot een beter inzicht in de kosten van beleid.

Het voorgaande rechtvaardigt voorzichtigheid in de toepassing van *accrual accounting* door centrale overheden. Niet alleen voorzichtigheid omdat de bestaande internationale standaarden direct lenen van ervaringen uit de private sector, maar ook omdat toepassing ervan in de publieke sector is gedreven door een niet-kritische overtuiging van de superioriteit van financiële instrumenten van de private sector. In Anglo-Saksische landen komt deze overtuiging tot uitdrukking in de bereidwilligheid *accrual accounting* toe te passen zonder overtuigend bewijs van de effecten. Met de val van Enron en de discussie over de oorzaken van de huidige financiële crisis, worden steeds meer bezwaren geuit over de professionele normen die het financiële systeem bepalen. Dit strekt zich uit tot de rol van de accounting professie, de toezichtsrol en de methodologie van waarderen. Voor de publieke sector bieden deze bezwaren kansen om de reeds bestaande publieke sector accounting systemen verder te ontwikkelen, op een manier die recht doet aan de eigenheid van de centrale overheid.

## **2. Kosten rijksbrede invoering integraal BLS**

Op basis van buitenlandse ervaringen kan er niet veel worden gezegd over de reële kosten van een rijksbrede invoering van een BLS. Geen enkel land met een BLS heeft de kosten systematisch bijgehouden. De landen die wel een bedrag noemen, baseren dat op een grove beperkte schatting van de investeringen in het financiële informatiesysteem. Verder lopen de schattingen zo uiteen dat er geen algemene conclusie kan worden getrokken.

Voor de kostenschatting is om bovenstaande reden geen gebruik gemaakt van de kwantitatieve gegevens die in het internationale onderzoek genoemd zijn. Wel is er gebruik gemaakt van de kwalitatieve informatie. Daarnaast is er literatuur op het gebied van *accrual accounting* geraadpleegd. Ook zijn ervaringen met het baten-lastenstelsel binnen Nederland gebruikt.

Het onderzoek is afgestemd met Het Expertisecentrum (HEC). In de periode half januari tot eind februari 2010 zijn conceptversies en eindversie van de rapportage beoordeeld door het HEC. HEC heeft de aannames en kostenramingen, zoals opgenomen in deze eindrapportage, getoetst en reëel bevonden. De gemaakte opmerkingen zijn in de eindrapportage (zie bijlage 3) verwerkt.

De invoeringskosten zijn op te delen in incidentele, ofwel eenmalige, kosten en structurele kosten. De incidentele kosten zijn onder te verdelen in vijf kostensoorten; (1) *IT-systemen*, (2) *personeel*, (3) *waardering bestaande activa*, (4) *invoeringsproces* en (5) *wet- en regelgeving*. De structurele kosten zijn onder te verdelen in drie kostensoorten; (1) *personeel*, (2) *onderhoud IT systemen* en (3) *jaarlijkse waardering van activa*.

De exacte kosten voor een rijksbreed BLS bleken lastig te bepalen. Dit komt omdat er nog veel onzekerheden bestaan over de specifieke eisen en wensen van de werking van het systeem. Bij de berekening van de kosten is om deze reden een ondergrens en een bovengrens gehanteerd. De ondergrens gaat uit van aanpassing van de huidige IT systemen en weinig risico's. De bovengrens gaat uit van vervanging van de huidige IT systemen en veel risico's. De werkelijkheid zal hier waarschijnlijk tussenin liggen.

De incidentele kosten worden geschat tussen de € 129 miljoen en € 261 miljoen. De structurele kosten per jaar worden geschat tussen de € 13 miljoen en € 28 miljoen. In tabel 1 een overzicht per categorie.

**Tabel 1 Totaaloverzicht kosten rijksbrede implementatie BLS**

Incidentele kosten (eenmalig)	ondergrens	Bovengrens
<i>IT-systemen</i>	€ 30 miljoen	€ 71 miljoen
<i>Personeel</i>	€ 16 miljoen	€ 25 miljoen
<i>Waardering activa</i>	€ 11 miljoen	€ 22 miljoen
<i>Veranderingstraject</i>	€ 72 miljoen	€ 143 miljoen
<b>totaal implementatie</b>	<b>€ 129 miljoen</b>	<b>€ 261 miljoen</b>
<b>Structurele kosten</b>		
<i>Personeel</i>	€ 6 miljoen	€ 14 miljoen
<i>Onderhoud IT-systemen</i>	€ 2 miljoen	€ 4 miljoen
<i>Waardering activa</i>	€ 5 miljoen	€ 11 miljoen
<b>totaal structureel per jaar</b>	<b>€ 13 miljoen</b>	<b>€ 28 miljoen</b>

### 3. Rapporteren Europa en sturen op het EMU-saldo

#### *Nationale Rekeningen*

Het CBS stelt al meer dan 65 jaar de nationale rekeningen op voor Nederland. De nationale rekeningen geven inzicht in de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Deze informatie is belangrijk voor het economische beleid. De nationale rekeningen omvatten kerncijfers als de economische groei, de inflatie, de werkloosheid en de uitgaven en ontvangsten en financieringen van de sectoren van de Nederlandse economie. Het CBS publiceert de nationale rekeningen op jaarbasis. Een recentere ontwikkeling is dat de kerncijfers van de nationale rekeningen op kwartaalbasis gepubliceerd worden.

#### *Opzet ESR*

Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 1995 (ESR 1995) is voor de lidstaten van de EU de verplichte methode om de nationale rekeningen te berekenen. Dankzij het verplichte gebruik van het ESR zijn economische grootheden tussen lidstaten vergelijkbaar. In het ESR is niet het kasmoment van transactie relevant maar het moment waarop de onderliggende economische transactie heeft plaatsgevonden. Het ESR behoort tot de familie van «accrual accounting». In de praktijk leidt het feit dat ESR in het Engels als «accrual accounting» wordt aangeduid wel eens tot misverstanden. De idee kan ontstaan dat ESR gelijk staat aan een BLS en vice versa. Dit is echter niet helemaal het geval.

#### *Rapporteren over de overheidsfinanciën aan de Europese Unie en het IMF*

Nederland is geïnteresseerd aan rapportages over het EMU-saldo op maandbasis aan het IMF en op kwartaal en jaarbasis aan de Europese Unie. Hoewel het Rijk een kasverplichtingenstelsel hanteert, is de (statistische) informatievoorziening over het Rijk – nodig voor deze rapportages aan Europa en het IMF over onder meer het EMU-saldo en de EMU-schuld – *praktisch en relatief eenvoudig* uit kasinformatie van de rijksbegroting en de staatsbalans te genereren. Natuurlijk zijn er correcties nodig op de kasbedragen, maar in de praktijk is het aantal correcties beperkt.

In een BLS blijft het nodig om *schaduwadministraties* van kascijfers (o.a. kasstroomoverzichten) bij te houden. Dit is niet alleen voor monitoring en rapportages over de budgettaire kernvariabelen. Ook is en blijft inzicht nodig hoeveel geld er opgehaald moet worden op de geld- en kapitaal-



markt door het Agentschap van Financiën ter financiering van het feitelijk financieringstekort van het Rijk. Voor het verificatieproces door de Europese Commissie van de EMU-cijfers van de lidstaten is beschikbaarheid van kas cijfers over de overheidsfinanciën wenselijk. De kwestie van de Griekse statistieken heeft belang kas cijfers bevestigd.

#### *Decentrale overheden*

Voorts is het nuttig om ervaringen bij het onderdeel decentrale overheden in de rapportages in ogenschouw te nemen. De decentrale overheden hanteren in hun begrotingen een BLS. De ervaring tot nu toe is dat rapporteren (en overigens ook monitoren) op kwartaal en jaarbasis over het EMU-saldo op basis van de beschikbare bls-informatie van de decentrale overheden complex is. Transformatie van bls-cijfers van decentrale overheden naar cijfers conform ESR 1995 vergt specifieke kennis. Deze is beperkt aanwezig bij decentrale overheden.

#### *Monitoring*

De kernvariabelen EMU-saldo en -schuld worden niet alleen binnen de Europese Unie gebruikt; ook andere internationale organisaties als IMF en OESO hanteren deze kernvariabelen. Daarnaast vormen deze kernvariabelen de basis voor het Nederlandse begrotingsbeleid. Informatie uit het kasverplichtingenstelsel heeft bewezen bruikbaar te zijn voor de nationale en internationale monitoring van het EMU-saldo en de EMU-schuld. In het begrotingsbeleid van het Rijk staat beheersing van de overheidsfinanciën via de uitgavenkaders en de inkomstenindicator centraal. Deze grootheden zijn gedefinieerd in kastermen. Dat betekent dat de voor de monitoring benodigde informatie om de uitgavenkaders en de inkomstenindicator te toetsen direct beschikbaar is uit het kasverplichtingenstelsel.

#### *Nationale sturing van de uitgavenkaders*

Beheersing van de overheidsuitgaven via de uitgavenkaders en inkomstenindicator vergt in de informatievoorziening de beschikbaarheid van (relevante) informatie op kasbasis. Onder een batenlasten-stelsel kunnen de uitgavenkaders en de inkomstenindicator niet één-op-één aangesloten worden met de rijksbegroting; een niet-eenvoudige conversieslag is in dat geval nodig.

De minister van Financiën,  
J. C. de Jager