

Vergaderjaar 2000–2001

27 400

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 41

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 januari 2001

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 23 november 2000 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **hoofdstuk 4 van de Miljoenennota over het financieel management van VBTB naar baten-lastenstelsel**. Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) is van mening dat een BLS (baten-lasten-stelsel) van historische betekenis is voor de rol en de taak van de Kamer waar het gaat om haar mogelijkheden om het beleid bij te sturen en te controleren. Door een BLS wordt het ook mogelijk om gewenste informatie op een logische manier uit de begroting te halen. Haar fractie ziet invoering van het BLS ook als een logische stap in het verdere VBTB-proces, zij het natuurlijk wel onder enkele randvoorwaarden.

Bij het BLS als ondersteuning van het VBTB-proces moet worden gedacht aan kostprijsberekening en prestatie-indicatoren. Daarbij kan men zich iets voorstellen als het gaat om bijvoorbeeld de aanleg van wegen, maar minder als het gaat om zorg en sociale zekerheid. Ook is het de vraag hoe bij beleidsdirecties kan worden gekomen tot een goede kostprijsberekening en prestatie-indicatoren.

De PvdA-fractie vreest bij een BLS wel voor een procyclische beweging. Zaken die met harde gegevens en kostprijsberekening gemakkelijk te definiëren zijn, zoals de aanleg van wegen, kunnen in een begroting uiteindelijk wel eens sneller overeind blijven dan zaken die te maken hebben met het «zachte beleid», zoals de zorg, het welzijn, het onderwijs. Die sectoren zijn wat gemakkelijker te beïnvloeden. Als dergelijk beleid op wat langere termijn is ontwikkeld, zou dat bij een onverhoopte economische teruggang wel eens eerder kunnen worden aangetast dan het hardere beleid. Een dergelijk procyclisch beleid zou naar de mening van mevrouw Duijkers dan ook moeten worden voorkomen.

Er zijn al agentschappen die met een BLS werken, zodat er al enige ervaring mee is opgedaan. Zo is dit jaar nog afgesproken dat agentschappen niet langer investeringen en reserveringen kunnen doen op basis van eigen kapitaalopbouw, maar slechts een bufferreserve mogen hebben om eerste calamiteiten op te vangen. Voor zogenaamde diepte-investeringen

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD). Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Depla (PvdA), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbat (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD).

moet gebruik worden gemaakt van de leen- en depositofaciliteiten van het ministerie. Toch blijkt het nog zeer moeizaam te zijn om de doelmatigheid van agentschappen te bepalen en ook blijkt een BLS op zich niet bij te dragen aan een betere doelmatigheid. Het lijkt mevrouw Duijkers bij beleidsdirecties nog moeilijker om hun doelmatigheid helder te definiëren. Hoe denkt de minister met andere woorden het BLS ondersteunend te laten zijn en niet vervagend?

Een ander voordeel van het BLS voor de harde sector is dat de financiële beheersbaarheid groter wordt en dat naast investeringskosten ook bijvoorbeeld onderhoudskosten zichtbaar en inzichtelijker worden gemaakt, waardoor het ook ondersteunend kan werken voor PPS-constructies.

Volgens mevrouw Duijkers zou een BLS ook discussies kunnen verzakelijken over bijvoorbeeld de vraag hoeveel personeel ministeries nodig hebben. Als bekend is welke producten met welke kwaliteit gewenst worden, kan ook gemakkelijker een kostenplaatje worden gemaakt. De aardgasbaten worden gestort in het FES en daaruit worden weer investeringen gefinancierd. Dat zijn echter wel een ander soort infrastructurele investeringen dan investeringen op basis van kapitaallasten. Volgens mevrouw Duijkers zouden het FES en het Groenfonds wel als eerste in aanmerking mogen komen voor invoering van een BLS. Hoe denkt de minister een heldere scheiding te kunnen aanbrengen tussen die verschillende investeringen?

De minister wil een studiegroep zetten aan bestudering van de begrotingsnormen, maar uit het informatieve rapport van de NIVRA is mevrouw Duijkers toch duidelijk geworden dat er heel wat techniek aan ten grondslag ligt, zoals internationaal gezien de relatie met het kasplafond en de EMU-norm en nationaal gezien het consolideren op kasverplichtingen-niveau of op basis van het BLS. Is het niet verstandig om eerst deze punten wat meer uit te werken alvorens definitief tot het al dan niet invoeren van het BLS te besluiten?

Mevrouw Duijkers memoreert vervolgens dat het BLS in Engeland fasegevijs is ingevoerd. Men is daar eerst begonnen met de uitgaven, vervolgens met de verplichtingen en uiteindelijk met de inkomsten. Een dergelijke fasering heeft niet de voorkeur van haar fractie. Zij erkent echter wel dat onderdelen eerder in aanmerking kunnen komen voor een BLS, zoals het FES en het Groenfonds. Zij kan zich heel wel een fasering voorstellen op basis van de moeilijkheidsgraad om zo'n BLS in te voeren. Bij agentschappen blijkt het heel moeilijk te zijn om van een kasverplichtingensysteem naar een BLS over te stappen. Er zal dan ook heel wat kennisoverdracht moeten plaatsvinden, zowel richting ambtelijke medewerkers als richting parlement.

Ten slotte merkt mevrouw Duijkers op dat haar fractie op zich zeer positief staat ten opzichte van een invoering van een BLS voor de gehele rijksoverheid.

De heer **Blok** (VVD) merkt op dat het enthousiasme van zijn fractie over het BLS meer afhangt van de wijze waarop het wordt ingevoerd dan van de vraag of het wordt ingevoerd. Hij heeft nog wel enkele technische vragen, die desgewenst schriftelijk kunnen worden beantwoord en vervolgens nog enkele procedurele vragen.

Allereerst ziet hij graag een heldere omschrijving van een kapitaalgoed. Eenzelfde helderheid zou zijns inziens moeten bestaan over de afschrijvingstermijnen. De overheid hanteert zelfs termijnen van 30 tot 40 jaar die vrijwel nergens anders worden gehanteerd. Lange afschrijvingstermijnen scheppen in elk geval optisch gezien nogal wat ruimte in budgetten. Ook zou duidelijk moeten worden hoe bestaande kapitaalgoederen worden gewaardeerd en wanneer en hoe voorzieningen worden getroffen. Overigens, wie gaat de antwoorden op deze vragen bepalen? Wordt dat overgelaten aan de accountants, zoals in Engeland is gedaan, of wordt dat vast-

gelegd in wetgeving? Hoe zijn de landen die het verst zijn met het BLS – Australië en Nieuw-Zeeland – met al deze vragen omgegaan? Hebben daar ook politieke discussies plaatsgevonden over deze praktische en mogelijk ook politiek gevoelige onderwerpen?

Als gevolg van het BLS wordt de investeringsruimte op een andere manier bepaald, maar hoe? Hoe wordt bijvoorbeeld voorkomen dat de staatsschuld oploopt, toch een kamerbrede ambitie? Zal er naast een begroting met afschrijvingen ook geen kasstroombegroting moeten worden gemaakt? De heer Blok kon zich zelfs voorstellen dat die onderdeel wordt van de wetgeving.

Hoe luiden de EMU-regels waaraan ook Nederland zich moet houden?

Hoe wordt daarin het begrotingssaldo gedefinieerd?

Ook de heer Blok ziet een logische koppeling tussen het VBTB-proces en de invoering van een BLS. De implementatie van het VBTB-proces verloopt volgens een strak en snel schema. Houdt dat in dat de minister ook snel verder wil gaan met het BLS? Wanneer moet dan een definitieve beslissing over het wel of niet invoeren ervan worden genomen? Wanneer krijgt de Kamer informatie over al die technische vragen die nog niet beantwoord zijn?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) memoreert dat zij zich in een vorig overleg groot voorstander heeft betoond van het VBTB-proces en van een begrotingsproces waarin het principe van verantwoording over resultaten stevig wordt verankerd. Haar fractie vindt een publieke verantwoording over besteding van publieke middelen essentieel. Dit is een eerste stap en er zal hard moeten worden gewerkt om het bevredigend te laten verlopen. In dat overleg heeft zij al aangegeven grote moeite te hebben met een rijksbrede invoering van het BLS. Waarom staat nu dat hoofdstuk 4 in de Miljoenennota? Het VBTB-proces is eigenlijk nog maar net ingezet. Terecht is gekozen voor een zorgvuldige implementatie, maar staat dat niet haaks op dat plotselinge idee van rijksbrede invoering van het BLS? De fractie van GroenLinks beschouwt dit idee als een wat wilde werkwijze en slecht voorbereid. De beantwoording van de schriftelijke vragen vindt zij onsaamenhangend. Hoe zit het nu met de positie van het parlement, met name gelet op het budgetrecht? In het FES en ook in het BOR gaan enorme bedragen om, maar het is voor de Kamer toch eigenlijk volstrekt onduidelijk waar de middelen vandaan komen en hoe de besteding uiteindelijk wordt verantwoord.

Zijn de andere bewindslieden ook zo enthousiast over dit hoofdstuk 4 en over een rijksbrede invoering van het BLS of is daar nooit in het kabinet over gesproken en richten andere ministeries zich meer op het VBTB-proces? Mevrouw Van Gent vroeg ook naar een overzicht van initiatieven die rijksbreed zijn of worden genomen op het punt van de invoering van het BLS.

Vervolgens zet zij de nodige vraagtekens bij de discussie over een zogenaamde bedrijfsmatige overheid. Wat is daar nu precies de winst van? Dat zal moeilijk in geld kunnen worden uitgedrukt en zal het veel meer om beleid moeten gaan. Daarom is zij ook zo'n voorstander van het VBTB-proces, want daardoor kan er meer over beleid met elkaar worden gesproken en wordt er over dat beleid ook verantwoording afgelegd. Voor de Kamer is de vraag hoe het staat met haar budgetrecht, invloed en sturingsmogelijkheden van uitermate groot belang. Haar fractie zet daar een groot aantal vraagtekens bij en vraagt zich af of met een rijksbrede invoering van het BLS wel wordt bereikt wat kamerbreed wordt gewenst en dat is toch onder andere een versteviging van de positie van het parlement.

In het VBTB-proces moet de gang van zaken bij agentschappen worden verbeterd. Kan het resultaat niet beter worden afgewacht voordat weer een nieuwe stap moet worden gezet met de integrale invoering van een

BLS? Zal dat nu het inzicht van de Kamer zoveel vergroten? Zijn er overigens al evaluatiemomenten afgesproken?

Ook de fractie van GroenLinks vraagt zich af wanneer nu de definitieve beslissing moet worden genomen, want uit de beantwoording blijkt dat niet eenduidig. Mevrouw Van Gent heeft begrepen dat daarover al iets in de Staatscourant heeft gestaan, waaruit blijkt dat er nog voor de zomer van 2001 meer duidelijkheid moet zijn gekomen. Wanneer wordt de Kamer daar dan over geïnformeerd? Het is toch niet de bedoeling van dit overleg om uit te vinden hoe de meerderheid van de Kamer erover denkt? Als op basis daarvan dan het principebesluit zou worden genomen om op deze weg door te gaan, zou zij daar toch heel grote moeite mee hebben. De essentie van het BLS is het kosten toerekenen aan producten en bij beleidsprestaties veel meer kijken naar maatschappelijke effecten en de inhoud van het beleid. Hoe zit dat dan op twee belangrijke terreinen, zoals onderwijs en zorg? In hoeverre houdt het BLS rekening met de inhoud van het beleid? Hoe denkt de minister kosten toe te rekenen aan bijvoorbeeld gedragseffecten van gesubsidieerden? In het EZ-journaal van 18 november jl. staat een artikel over agentschappen. Daarin wordt ingegaan op de zogenaamde winstoogmerken en op de vragen hoe die kunnen worden gemeten en hoe die zich verhouden tot de inhoud van het beleid en daarin wordt gesteld, hetgeen mevrouw Van Gent uit het hart gegrepen is, dat winst geen goede indicator voor succes is, hoewel de politiek daar soms anders over denkt.

In de ogen van de GroenLinks-fractie bestaat er nog veel onduidelijkheid, moet er nog veel worden uitgewerkt, is het tijdpad ook lang nog niet helder en is de gegeven onderbouwing nog veel te zwak. Kortom, het verkeerde moment voor het verkeerde voorstel. Waarom toch de haast om het BLS in te voeren? Hoe kijkt de minister aan tegen de verhouding van het BLS met het VBTB-proces?

De heer **De Haan** (CDA) staat op zich wel positief tegenover invoering van het BLS. Er zijn zijns inziens goede argumenten geweest om dat al voor bepaalde onderdelen van de rijksoverheid in te voeren, met name die onderdelen met een duidelijk bedrijfsmatig karakter, zoals agentschappen. De vraag is wel of het BLS ook voor de andere onderdelen van de rijksoverheid die moeilijk zijn aan te duiden als een bedrijf, de oplossing is. Wat dat betreft, gaat hoofdstuk 4 voor hem wat te kort door de bocht. Het zou goed zijn als het BLS op den duur werd ingevoerd – al heeft dat uiteindelijk niet zoveel voordelen voor die enkele onderdelen van de rijksoverheid die niet bedrijfsmatig maar beleidsmatig werken – maar voordat de definitieve beslissing daartoe wordt genomen, zou de regering wel met een goed gefundeerd tijdpad moeten komen en ook moeten aangeven welke consequenties dat uiteindelijk zal hebben voor het begrotingsbeleid en het budgetrecht van de Kamer. Er kan wel gezegd worden dat het budgetrecht van de Kamer alleen maar mag worden versterkt, maar je zou dat ook kunnen omdraaien en de Kamer tegen zichzelf in bescherming nemen. Als het weer eens slecht gaat in Nederland en je zou dat bedrijfseconomisch bekijken, kan je wel eens geneigd zijn om de afschrijvingen te gebruiken als financieringsbron, door niet of over een langere periode af te schrijven. De Kamer kan dat nu niet doen, maar bij het BLS wel en dat zou kosten wat kosten voorkomen moeten worden.

De voordelen van het BLS worden duidelijk in hoofdstuk 4 uiteengezet en daar is niets tegen in te brengen, al worden ze wel eens overdreven. Natuurlijk is er een relatie met het VBTB-proces, maar dat staat of valt echt niet met invoering van een BLS; het zou wel handiger zijn om het in te voeren. Bovendien, twee systemen naast elkaar heeft ook zo zijn nadelen. Je kunt ook niet zeggen dat je met een BLS zo kunt zien wat de kostprijs van een ambtenaar is. Kosten van overheidsactiviteiten kunnen immers ook zonder BLS berekend worden! In de voorbeeldbegrotingen heeft de heer De Haan de agentschappen niet goed teruggevonden. Zou

het niet beter zijn om het BLS daar het eerst in te voeren en dan te bezien hoe dat uitwerkt alvorens dat rijksbreed in te gaan voeren?

De Raad van State heeft de nodige kritiek geuit op integrale invoering van het BLS. De heer De Haan begrijpt niet alle argumenten, zoals de relatie met de EMU. Als Europa een bepaalde definitie hanteert van het zogenaamde EMU-tekort zou die met een BLS wellicht met enige moeite toch ook te hanteren zijn.

Naar zijn mening zou het dus goed zijn als de regering met een goed gefundeerd tijdspad komt en als het parlement een formeel besluit neemt of en zo ja, hoe en wanneer het BLS wordt ingevoerd. Welk effect zal volgens de minister van het BLS overigens uitgaan op het nettovermogen van de staat?

De heer **Van Walsem** (D66) veronderstelt dat, gelet op zijn partijprogramma, bekend zal zijn dat zijn fractie voor introductie van het BLS is, uiteraard onder de nodige randvoorwaarden, maar daarover is al het nodige gezegd. Het BLS past volgens hem ook het beste in de huidige besturingsfilosofie en dat is heden ten dage toch resultaatgericht. Het naast elkaar bestaan van twee systemen verdient inderdaad niet de voorkeur. Overigens is in sommige delen van de rijksoverheid het BLS al ingevoerd, dus kan het al niet meer gaan om een directe omslag, maar om een uitbreiding, waarvan ook al sprake zal zijn na aanvaarding van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet, namelijk bij productgerichte diensten of onderdelen.

Naast de voordelen van meer transparantie en duidelijkheid past het BLS ook meer bij de huidige verantwoordingsfilosofie, vergroot het het inzicht in de consequenties van financiële beslissingen op korte en langere termijn, onderscheidt het investeringen en exploitatie, worden kostprijzen duidelijker en vindt besluitvorming plaats op basis van kosten en eventueel daaraan gerelateerde opbrengsten. Ten slotte worden de kosten van het vermogensbeslag daardoor zichtbaar gemaakt. Natuurlijk zijn er aan het BLS ook nadelen verbonden, zoals ook wel gebleken is tijdens het werkbezoek van de commissie voor de Rijksuitgaven aan het Verenigd Koninkrijk. Zo blijkt de implementatie van het BLS buitengewoon lastig en ingrijpend te zijn. Daarvoor zal dan ook geruime tijd moeten worden genomen. Voorkomen moet bovendien worden dat implementatie het VBTB-proces verstoort, maar als dat wordt voorkomen, kan het BLS alleen maar een versterking en ondersteuning van dat proces zijn. In 2003 zou het VBTB-proces toch goed in de steigers moeten staan en dan lijkt het verstandig om met de invoering van het BLS te wachten tot 2004. Het Verenigd Koninkrijk heeft ook besloten het BLS pas in te voeren als de kwaliteit van de informatievoorziening minstens zo goed is als bij het thans gebruikte systeem en dat kan toch alleen maar worden onder-schreven.

Een ander nadeel zou volgens de heer Van Walsem kunnen zijn de interpretatieruimte van bepaalde gegevens, zoals afschrijvingen en omvang van voorzieningen. Kan de minister iets zeggen over dat aparte orgaan dat dit zou moeten bezien en vaststellen? Vervolgens zal het BLS wellicht in strijd kunnen komen met internationale afspraken over het financieringstekort, omdat die immers zijn gebaseerd op het kasbasissysteem. Wat heeft dat volgens de minister voor consequenties? Door het BLS kunnen ministeries nu rechtstreeks gaan investeren waarbij de rentekosten uiteraard moeten worden opgenomen, maar het is dan ook mogelijk dat zij lagere overheden een bijdrage geven uit de lopende uitgaven, waarmee die lagere overheden gaan investeren, maar geen rentekosten hebben. Dit soort zaken moet natuurlijk van te voren al onmogelijk worden gemaakt.

Voor een goede implementatie zijn van groot belang het vaststellen van de waarderingsgrondslagen, een gedegen opleidings- en informatiseringsplan, het aanpassen van wet- en regelgeving, van de structuren van

rapporten van de ministeries aan Financiën. De heer Van Walsem neemt aan dat uiteindelijk de Kamer de waarderings- en resultaatsbepalingen en resultaatsgrondslagen zal vaststellen. Voorts vraagt hij nog wat er wel of niet wordt opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening van het rijk. Die zal toch ook door de Kamer moeten worden vastgesteld? Heeft de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid te maken met wat er al dan niet in die jaarrekening komt te staan? Met andere woorden worden hier de verantwoordelijkheden voor uitvoering en beleid wellicht gescheiden? In het buitenland blijken soortgelijke commissies als deze ambtenaren rechtstreeks te kunnen horen als het gaat om de controle op de uitvoering van het beleid. Deze commissies hebben dus een soort onderzoeksfunctie naar de verantwoordingsrapportages.

Door het BLS zal het sturen op output alleen maar versterkt worden. Voor de Kamer houdt dat in dat zij niet meer op input stuurt en dat zij zich minder zou moeten bemoeien met de wijze waarop tot die output wordt gekomen.

De ervaringen met het BLS bij agentschappen waar het al jaar en dag is ingevoerd, zijn inderdaad niet erg hoopgevend, maar als er eenmaal één stelsel zal worden gehanteerd, zal er naar de mening van de heer Van Walsem zeker sprake zijn van synergie. Omdat het BLS gefaseerd zal worden ingevoerd, zullen er toch evaluatiemomenten moeten worden ingebouwd. Overigens, als het BLS integraal is ingevoerd, wat is dan nog de rol van de agentschappen en wat gebeurt er met de huidige plannen voor nieuwe agentschappen?

Antwoord van de regering

De **minister van Financiën** merkt allereerst op dat dit ook wat hem betreft geen finale besluitvormende vergadering is. In de Miljoenennota heeft het kabinet aangegeven dat het voldoende redenen aanwezig acht om over te gaan op het integrale BLS. Om dat verder uit te werken is een beleidsgroep in het leven geroepen, die heel veel vragen die in dit overleg zijn gesteld van een antwoord zal moeten voorzien. De taakopdracht is overigens ook aan de Kamer voorgelegd bij de taakopdracht voor de studiegroep begrotingsruimte.

Hij is enigszins verbaasd door de opmerkingen van mevrouw Van Gent, die denkt dat de overheid echt als een bedrijf gaat opereren. Dat is zeker niet de bedoeling. Het gaat om een systematische overstap op het kostenbegrip. In het kader van de VBTB zijn er drie kernvragen: wat willen wij bereiken, wat gaan wij daarvoor doen en wat mag dat kosten? Het huidige begrotingssysteem voorziet niet in kosten, maar alleen in uitgaven. Ook voor de VBTB zal er dus een omslag moeten worden gemaakt van uitgaven naar kosten. De containerscan van de belastingdienst in Rotterdam kost zo'n 40 mln. en dat moet dan in een keer worden ingepast in de begroting van een jaar. In de afweging van andere uitgaven zal zo'n uitgave grote consequenties hebben voor andere uitgaven of het kabinet moet worden gevraagd om daarvoor extra budget ter beschikking te stellen. Wat de exploitatie betreft zijn de kosten, uitgaande van een afschrijvingsduur van tien jaar en een rente van 5%, zo'n 6 mln. per jaar. Het huidige systeem maakt het dus heel moeilijk om een afweging in exploitatietermen te maken, omdat de huidige begroting immers in kastermen is opgesteld. Op dit moment gaan de afwegingen niet in de richting van wat nu het goedkoopst of het meest doelmatig is, maar of dat in de systematiek goed is in te passen en dat is toch de verkeerde methode. Ook een ziekenhuis heeft een bedrijfseconomische boekhouding en dat wil toch niet zeggen dat ze niet meer voor patiënten willen zorgen. Als de kosten op een reële manier in beeld worden gebracht is er veel meer ruimte voor een politieke afweging.

De minister is het ermee eens dat een BLS niet echt nodig is voor het VBTB-proces, hetgeen ook wel blijkt uit de ontwikkelingen in het VK, maar

op zich wel logisch. Overigens zijn ook in het VBTB-proces de kosten van belang. Het BLS garandeert zeker niet kostprijzen, maar definieert slechts de kosten, maar ook een boekhouding garandeert nog niet een goede toerekening van kosten aan producten. Kostprijscalculatie is weer een ander onderdeel van de bedrijfseconomie. Hoewel natuurlijk ook de overheid heel goed de kosten kan berekenen, is het verbinden van die kosten aan een prestatie heel wat lastiger en dat is de grote uitdaging bij VBTB. Dat wordt dus niet opgelost met een BLS. Het is een andere manier van boekhouden en denken waar het gaat om de afwegingen en dat is de macro-efficiency die ook de overheid ooit hoopt te bereiken. Wel wordt door een BLS de bias van het huidige kassysteem weggenomen tegen investeringachtige uitgaven vanwege dat inpassingsprobleem en is ook een betere afweging mogelijk tussen de verschillende types kosten. Hij is het er ook mee eens dat het BLS op het terrein van de zorg van weinig betekenis zal zijn, omdat de meeste instellingen er al mee werken en ook gelet op de wijze van financiering. Zo wordt bijvoorbeeld niet de kasbehoefte van een ziekenhuis betaald, maar worden er tarieven betaald voor behandelingen. Natuurlijk kan het altijd beter. Zo zal in de toekomst worden overgegaan tot normatieve kostprijzen voor behandelcombinaties. Het boekhoudsysteem in de zachte sector is dus eigenlijk al op de harde methode van het BLS gebaseerd. Zou nog het kasstelsel worden gehanteerd, dan zou het wel erg moeilijk worden om nog eens een groot ziekenhuis te bouwen, want dan moeten die 500 mln. ineens worden ingepast in het budgettaire kader van de zorg, terwijl dat bij het BLS in exploitatietermen kan worden ingepast en daardoor ook een betere beheersing van de uitgaven en een betere afweging, bijvoorbeeld qua verhouding tussen investeringskosten en onderhoudskosten, mogelijk is. Door iets meer te investeren, zijn soms heel wat besparingen mogelijk op onderhoudskosten. Een BLS garandeert natuurlijk niet dat er goede besluiten worden genomen, maar dat garandeert geen enkel systeem. Wel kunnen besluiten er alleen maar beter op worden als je weet wat het gaat kosten. Maar uiteindelijk blijft het de politiek die besluit wat er moet worden gedaan en wat daarvoor mag worden ingezet. Het BLS helpt alleen maar om beter te kunnen zien wat het kost. Het is zeker niet de bedoeling om het primaat van de politiek te ondermijnen, het is juist de bedoeling om dat beter tot zijn recht te laten komen.

Wat de beleidsdirecties betreft, merkt de bewindsman op dat het BLS het niet gemakkelijker zal maken om hun opereren in termen van doelmatigheid te beoordelen. Wel kan natuurlijk worden geprobeerd om bij allerlei intermediaire activiteiten outputindicatoren te gaan ontwikkelen, maar dat is meer een kwestie van het VBTB-proces.

Het BLS kan inderdaad heel ondersteunend werken voor PPS-constructies. Op dit moment moeten bij offertes op een heel aparte manier, buiten de reguliere begroting om, berekeningen worden gemaakt. Dat heeft overigens niet alleen nadelen, want als er een investering in de begroting is opgenomen, hoeft daar per definitie geen rekening te zijn gehouden met bijvoorbeeld onderhoudskosten die veel later aan de orde komen, terwijl iedere offerte van een bedrijf all-in is. Dat leert dat een vergelijking tussen de reguliere begrotingsgefinancierde investering en een PPS-constructie zeer lastig is en er ook sprake is van een bias contra.

De vraag of fondsen moeten worden gehandhaafd, is er volgens de minister een die een politieke afweging vergt. Enkele overwegingen voor bijvoorbeeld het FES vallen weg, zoals het feit dat investeringsuitgaven slecht worden bejegend in vergelijking met andere uitgaven omdat bij het BLS voortaan bij investeringsuitgaven ook de exploitatie in de afweging wordt betrokken. Andere overwegingen kunnen nog wel een argument voor een fonds opleveren, zoals een specifieke bestemming van bepaalde baten. Ook in vermogenstermen gezien is een fonds niet noodzakelijk, want dan zou je er ook voor kunnen zorgen dat er een positief exploitatie-

saldo is en jaarlijks het vermogen op de staatsbalans wordt verbeterd. Door het aflossen van schulden wordt het vermogen immers ook groter. Het is de minister bekend dat Engeland overgaat op het systeem van dubbele autorisatie, dus zowel in kastermen als in exploitatietermen, maar hij is daar niet zo'n voorstander van. Qua begrotingsnormering vindt hij het voor de hand liggen dat wordt overgestapt op een kostenijklijn in plaats van een kasijklijn. Als een kabinet wil werken met kasplafonds, ligt het voor de hand dat er geen uitgaven- maar een kostenplafond is. Er is dan wel sprake van wat meer divergentie dan er nu op onderdelen al is tussen het EMU-saldo, dat in hoofdzaak een kasbegrip is en het begrotingssysteem. Dat was in het verleden ook reden voor de terughoudendheid bij een BLS. Als je immers een kostenplafond hebt, moet je toestaan dat daarbinnen wat geschoven kan worden tussen kapitaal- uitgaven en de daarmee samenhangende exploitatielasten en andersoortige uitgaven. Het is dan denkbaar dat, ook als men zich aan het kostenplafond houdt, men door een herschikking meer investeringsuitgaven doet en dat betekent meer kasuitgaven dan eerder was voorzien. Daar kan enige verstoring van uitgaan op het EMU-saldo. De investeringsuitgaven van het rijk in 2101 bedragen ongeveer 0,5% van het BBP exclusief de sector defensie – de bewindsman zou er overigens de voorkeur aan geven als ook bij defensie meer met lifecycle costs werd gewerkt – en ongeveer 0,7% van het BBP inclusief de sector defensie, hetgeen betekent dat zo'n 0,75% van het BBP uitgaven zijn die onder een nieuw regime gaan vallen. Stel nu dat dit zo'n 0,25% kan fluctueren, dan zal het toch niet snel komen boven de 3% van het Verdrag van Maastricht. De kanttkening van de Raad van State is dus wel terecht, maar naar zijn oordeel is die divergentie zodanig marginaal dat die, althans bij een overschot, niet tot problemen zal leiden. In het verleden was er sprake van tekorten tussen de 2% en 3% en dan kan 0,75% wel degelijk wat uitmaken voor het plafond van het Verdrag van Maastricht.

Ook de minister was benieuwd naar hetgeen de beleidsgroep te melden zal hebben over de fasering, want die lijkt hem zeker noodzakelijk. Er zijn verschillende vormen van fasering denkbaar. Hij zegt toe de commissie ter illustratie een verslag toe te sturen van een OESO-bijeenkomst over dit thema. Sommige landen hebben ervoor gekozen om te beginnen met agentschappen en om daarna verder te gaan. Andere landen stellen het uit in de tijd. Weer andere landen kiezen ervoor om eerst de verantwoording op basis van het BLS te doen en daarna pas de begroting. Dat laatste zou enigszins strijdig zijn met het VBTB-proces. Ook zou ervoor kunnen worden gekozen om eerst de centrale presentatie te baseren op het BLS, waarmee het wordt beperkt tot een probleem voor de FEZ-afdelingen op de ministeries, en het BLS pas later door te voeren in de administratie van de onderdelen. In ieder geval zal de overstap inderdaad een hele klus zijn. Australië heeft ook een soort van VBTB-proces ontwikkeld, resultaatgericht overheidsmanagement en heeft het BLS daarin geïntegreerd als een essentieel element daarvan. Ook Zwitserland, Zweden en Canada zijn bezig met de omzetting naar een BLS. Nieuw-Zeeland daarentegen heeft er met Zweden voor gekozen om te beginnen met agentschappen en daarna integrale invoering. Net als Nederland gaat Zweden werken met interne leningen aan agentschappen, een soort interne treasuryfunctie voor het ministerie van Financiën, maar ook met de daarbijbehorende rentebetalingen. Frankrijk gaat voorlopig alleen over op verantwoording op basis van een BLS.

In tegenstelling tot een bedrijf is er bij het rijk inderdaad geen link tussen de balans en de verlies- en winstrekening. Het ligt in het voornemen van de minister om ook bij het rijk een link te maken tussen de balans en de rekening resp. de begroting. Dan is de definiëring van een kapitaalgoed vrij simpel, namelijk wat er kan worden geactiveerd op de staatsbalans. Dat moet dan automatisch iets zijn wat langer meegaat en ook eigendom van de staat is. In ieder geval moet niet gedacht worden dat iets dat op

een kapitaalrekening staat goed is en anders niet of minder, want bijvoorbeeld onderwijs kan toch niet gemist worden, al zal het nooit als activum voorkomen op de staatsbalans en kan het dus ook niet op de kapitaal-dienst functioneren. Blijven over de afschrijvingstermijnen die manipuleerbaar zijn. Daarvoor moet ook een onafhankelijke beoordeling komen, dus gedepolitiseerd, hetgeen niet wil zeggen dat er een nieuw orgaan moet komen. Hij zou er de voorkeur aan geven als wijziging van afschrijvingstermijnen eigenlijk alleen maar na instemming van de Algemene Rekenkamer zou mogen plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat als afschrijvingstermijnen worden veranderd daardoor ook de kostenlijnen daaraan automatisch worden aangepast. Zo wordt ook voorkomen dat in begrotingsbesprekingen gekozen wordt voor oplossingen waar niemand last van heeft. Met de Rekenkamer moet daar overigens nog over worden gesproken. Bij de start van het BLS zal niemand daar nog echt in geïnteresseerd zijn en kan dus nog heel netjes worden afgesproken wat redelijke afschrijvingstermijnen zijn, want bij de eerstvolgende formatie zal nog wel worden doorgegaan met een kasijklijn voor de uitgaven. Wellicht kan dan aan het eind van die kabinetsperiode alles worden vertaald naar kosten. Dat is een volstrekt neutrale operatie, hoe lang de afschrijvingstermijnen ook zijn. Overigens wordt het manipuleren pas interessant als de kostenijklijn er is, want op dit moment hebben afschrijvingstermijnen geen rechtstreekse beleidsconsequenties. De vraag wanneer en hoe voorzieningen zullen worden getroffen, moet ook nog van een antwoord worden voorzien. Er is wel enige ervaring mee opgedaan, bijvoorbeeld bij de Rijksgebouwendienst waarvoor o.a. voor de asbestproblematiek in de openingsbalans voorzieningen zijn getroffen. Het voorbeeld van het gebouw van de Tweede Kamer is inmiddels opgelost, want de Rijksgebouwendienst heeft al een BLS, zij het dat het onderdeel Hoge Colleges van Staat nog het oude systeem hanteert, met name vanwege de door de heer Blok genoemde waarderingsproblematiek. De gebouwen hebben natuurlijk ook een cultuurhistorische waarde, net als bijvoorbeeld cultuurerfgoederen, zoals schilderijen. Sommige zaken zijn immers ongeacht de kostprijs zeer de moeite waard!

Naast de kostenbegroting moet er volgens de minister ook een liquiditeitsbegroting zijn, zoals ook bij bedrijven. Vooralsnog meent hij dat dit geen apart onderdeel moet zijn van de wetgeving, maar daarover kan men van mening verschillen. Als er dubbel moet worden geautoriseerd, heeft hij het gevoel dat er de facto eigenlijk niets meer wordt geautoriseerd. Er ontstaat zelfs het risico van een dubbele moraal, want men is snel geneigd naar de zwakste schakel te gaan. Hij zou dus de voorkeur geven aan een consequente kostenbenadering, maar dan wel met een toets of de begroting ook internationale verplichtingen, zoals het EMU-plafond, kan verdragen. De agentschappen en ook de RGD zijn vrij om binnen het eigen kostenbudget de kapitaaluitgaven te doen die zij nuttig en nodig achten, maar er moet van te voren wel even kunnen worden nagegaan of dat inpasbaar is in het totale kasbegrotingsbeeld. Hij kan zich voorstellen dat die lichtere toets in de toekomst ook voor de rijksbegroting geldt, maar de Kamer moet als onderdeel van het reguliere begrotingsproces goed inzicht krijgen in de kasuitgaven die met die kostenbegroting gepaard gaan. Ook het EMU-saldo zal altijd in de begroting moeten worden opgenomen. Het is alleen nog de vraag of dat een aparte autorisatie blijft of dat de verplichtingen worden geautoriseerd, de discretionaire ruimte die een kabinet wordt gegeven met een overzicht van de daarbij behorende exploitatie-uitgaven, of dat er ook nog een aparte kasautorisatie moet zijn. De gedachten daarover zijn nog niet uitgekristalliseerd, maar is er nog geen sprake van een go, no go, want daarvan is in wezen pas sprake als de Comptabiliteitswet is gewijzigd. Voor de zomer zal in ieder geval het rapport van de beleidsgroep beschikbaar zijn en vervolgens zal in de daaropvolgende Miljoenennota het regeringsstandpunt worden opgenomen. De minister zegde overigens toe dat

rapport dan zo snel mogelijk aan de Kamer voor te leggen, dus voordat het kabinetsstandpunt daarover in de Miljoenennota 2002 bekend is. Dan zal hopelijk ook de onrust bij mevrouw Van Gent zijn weggenomen, want het is hem wel duidelijk geworden dat er op dit punt in haar richting nog heel wat overtuigingskracht noodzakelijk is.

De ministeries maken zich volgens de minister wel enige zorgen over samenloop met het VBTB-proces. Men is bijna klaar met de euro, men heeft in de automatisering de millenniumbug gehad, nu weer die VBTB en dan ook nog eens het BLS en men vreest derhalve de workload. Het is daarom ook belangrijk dat er bij de invoering grote zorgvuldigheid wordt betracht. Wat een goed invoeringstraject is, wordt dus door die beleidsgroep gezien. Je zou kunnen zeggen dat als er toch richting VBTB wordt gegaan, het verstandig is om dan in een keer ook over te gaan op het BLS, maar dat mag zeker niet ten koste gaan van het VBTB-proces. De overschakeling naar het BLS is volgens de minister zeker een goede mogelijkheid om de wildgroei in geautomatiseerde administraties te stoppen. Het biedt een goede mogelijkheid om te bezien of het niet mogelijk is om gemeenschappelijk een centrale module voor een baten- en lasten-administratie te ontwikkelen. Afhankelijk van het type ministerie zouden daar dan nog specifieke modules aan kunnen worden toegevoegd. Dat zou ook een aanzienlijke kostenbesparing kunnen opleveren.

De bewindsman stelde met nadruk dat het budgetrecht van het parlement uiteraard volledig overeind zal blijven, zo mogelijk nog moet worden versterkt. Een autorisatie van verplichtingen zal er natuurlijk moeten blijven. In plaats van een kas- wordt het wel een kostenautorisatie en er kan zelfs voor worden gekozen om per ministerie een kasbedrag te autoriseren. Hij herhaalt dat hij er niet zo voor is om twee autorisaties te hebben voor eenzelfde activiteit, zeker gelet op het VBTB-proces waarbij het toch gaat om prestaties. Er is daarbij wel sprake van een zekere managementvrijheid om qua types kosten te variëren en dan moet je daarbij toch niet het kaseffect te zwaar aanzetten, maar je focussen op een goede autorisatie van de kostenkant van de begroting.

Volgens de bewindsman zou besluitvorming over bijvoorbeeld FES en BOR principieel niet anders zijn gelopen bij een BLS. De bezwaren van mevrouw Van Gent lijken hem meer van politieke aard. Bij een BLS wordt de afweging tussen openbaar vervoer en wegen niet anders, wel staat dan niet centraal het kasbedrag dat er in een jaar aan wordt besteed, maar de afschrijving annex rentekosten die met die investering gepaard gaan en de daaraan hangende exploitatie-uitgaven. Dat is alleen maar goed omdat je dan pas weet wat de echte jaarlijkse kosten zijn, waardoor de afweging en de besluitvorming er alleen maar beter op kunnen worden.

Als de beleidsgroep tot de conclusie komt dat het VBTB-proces verstoord wordt als ook wordt overgegaan op het BLS dan is de minister bereid daaruit conclusies te trekken, maar dat kan zijns inziens alleen maar betrekking hebben op de fasering. Het systeem van het BLS op zich sluit naadloos aan op het VBTB-proces. Daarover bestaat geen enkel verschil van mening met geen enkel ministerie. Een aantal ministeries zit overigens in de beleidsgroep en bovendien krijgen de IOFEZ en de IODAD, de financiële mensen en de accountants, de gelegenheid om commentaar te leveren voordat het kabinet een standpunt inneemt. Voorop blijft staan dat het VBTB-proces niet verstoord mag worden. Het gaat erom of het de moeite waard is om over te stappen op het BLS.

Waarom is de doelmatigheid bij agentschappen niet goed uit de verf gekomen? Standaard is nu een jaar proefdraaien voorgescreven. Na de start, vanuit de openingsbalans, zijn weliswaar veel verbeteringen aangebracht maar zijn ook kostprijscalculaties ingevoerd. Daarmee raak je het zicht op de ontwikkelingen in de tijd toch wat kwijt. Bij de start moeten er dus betere gegevens zijn en daardoor kan ook beter de doelmatigheid worden gevolgd. Zolang overigens een ministerie nog agentschappen

heeft die naar het oordeel van de ARK niet op orde zijn, mag het geen nieuwe openen.

In een evaluatie van de agentschappen is op twee manieren voorzien. Iedere agentschap moet eens in de drie, vier jaar worden geëvalueerd en begin 2002 vindt die rijksbrede evaluatie plaats.

Ook in de sociale zekerheid zal er door het BLS betrekkelijk weinig veranderen. Het gaat daarbij veel meer om lopende uitgaven. Aan de uitvoeringskant van de sociale zekerheid heb je meer met investeringen te maken die wellicht op een andere manier worden verwerkt. Ook na het BLS blijven de bijstandsuitgaven wat ze zijn. Grote veranderingen zullen zich voordoen in uitvoeringsorganisaties waar kapitaalgoederen een rol spelen. Overigens zit zo'n 30% van het rijkspersoneel al in organisaties met een BLS en als de belastingdienst en Rijkswaterstaat er ook toe overgaan, dan werkt 70% in een agentschap/BLS. De grote personeelsgroep die er nog buiten blijft is die van Defensie. Als die tot het BLS wil overgaan, vereist dat een nader besluit omdat iedere defensie-uitgave als consumptief wordt gezien. Dan moet het bij Defensie ook in balanstermen anders, opdat dan activering mogelijk wordt. Bij het VBTB-proces gaat het om de vraag naar de verlangde prestatie van Defensie. Het berekenen van de kosten op zich, zegt natuurlijk nog niet of ze ook nuttig en/of doelmatig zijn. Ook voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou het BLS grote gevolgen hebben omdat die veel kapitaaluitgaven doet.

Wat de staatsbalans betreft is het ideaalbeeld van de minister dat die eindelijk eens aansluit op de begroting, waarbij het dan wel de vraag is hoe om te gaan met de herwaardering en het consolideren, maar op die punten kan van het bedrijfsleven wel het een en ander worden geleerd. Het is ook de bedoeling om een vertegenwoordiger van het grote bedrijfsleven in de beleidsgroep te laten participeren.

De minister wil graag nog eens een offerte uitbrengen aan de Tweede Kamer voor een nieuwe cursus BLS. De eerdere werd immers te duur gevonden. Er loopt al een cursus onder andere vanwege de agentschappen. Ook de rijksoverheid is een lerende organisatie en omdat bijna elk ministerie wel een agentschap heeft, heeft het dus ook wel enige kennis in huis van de problemen en voordelen van het BLS.

Het al dan niet horen van ambtenaren ziet hij los van het BLS maar vindt hij meer een staatsrechtelijke aangelegenheid die betrekking heeft op de ministeriële verantwoordelijkheid. Als directeur van het CPB is hij ooit wel eens gehoord. In het algemeen hecht hij toch zeer aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Verschuiving van de rentekosten naar de lagere overheid lost het probleem niet op, want iemand zal ze toch moeten betalen. De relatie met de lagere overheid wordt wel iets gemakkelijker omdat het dan meer voor de hand ligt om te gaan in de richting van exploitatiebijdragen dan lumpsumbedragen. Al sinds jaar en dag is bij de lagere overheid het BLS gebruikelijk en dat moge wellicht ter geruststelling van mevrouw Van Gent strekken. Mede daarom zal in de beleidsgroep ook een vertegenwoordiger daarvan worden opgenomen.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
De Windt