

Vergaderjaar 2017–2018

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

Hierbij stuur ik u de reactie van het kabinet op het rapport «Baten lasten geherwaardeerd» van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid. De Adviescommissie is op 6 juli 2016 ingesteld en heeft op gezamenlijk verzoek van de toenmalig Minister en de president van de Algemene Rekenkamer de voordelen en nadelen onderzocht van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie aan de huidige wijze van begroten en verantwoorden. Eind maart 2017 heeft de Adviescommissie haar rapport uitgebracht. Op 8 mei 2017 heeft de Algemene Rekenkamer een reactie op het rapport gegeven.¹

Het kabinet is dankbaar voor het werk dat de Adviescommissie heeft verricht. Het heeft een betekenisvol rapport opgeleverd dat een overzicht geeft van verschillende vormen waarin toevoeging van baten-lasteninformatie mogelijk is. Een waardevolle conclusie van de Adviescommissie is onder meer dat het functioneren van het verslaggevingsstelsel van de Nederlandse rijksoverheid over het algemeen op orde is. Het financieel management bij de ministeries is van een goed niveau. Financiële transacties zijn in hoge mate rechtmatig, het financieel beheer en materieel beheer zijn op orde en de begrotingen en jaarverslagen zijn doorgaans tijdig en in lijn met de wettelijke vereisten. Ook stellen de financiële administraties Nederland in staat hoogwaardige EMU-cijfers aan de Europese Commissie te rapporteren.

Evenwel, zo concludeert de Adviescommissie, levert het stelsel niet alle relevante financiële informatie, is het gebaat bij grotere samenhang en eenduidigheid, en wijkt af van de in Nederland en daarbuiten gehanteerde stelsels in de publieke sector. De Adviescommissie beveelt daarom aan om:

¹ «Reactie op rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid», 8 mei 2017, kamerstuk 31 865, nr.97

- tussen nu en 2020 het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen;
- in 2020 via een tussentijdse evaluatie te beoordelen wat:
 - er nog nodig is aan eventuele verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel, en
 - een haalbare termijn is om een dergelijk stelsel te realiseren, zonder daar op dit moment een concreet jaartal aan te koppelen.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Adviescommissie om de komende jaren het verslaggevingstelsel verder te verbeteren en harmoniseren. Want het verslaggevingsstelsel is weliswaar op orde, er is tegelijkertijd ook aanleiding om stappen te zetten. De overheid digitaliseert en wordt meer en meer datagedreven. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met een vraag naar vergaande uniformering, harmonisatie en standaardisatie van informatie. Daarnaast is het van belang om daar waar het stelsel nog niet alle relevante financiële informatie levert voor goede besluitvorming, te onderzoeken hoe dat beter kan. Onderdeel hiervan is ook dat het kabinet bewaakt dat toekomstige besluitvorming over aanpassingen van financiële informatievoorziening ten dienste staat van het «verder verbeteren en harmoniseren» en bijdraagt aan de ontwikkeling op de lange termijn om, waar zinvol, meer baten-lasteninformatie te gebruiken voor besluitvorming en verantwoording.

De Adviescommissie stelt tegelijkertijd vast dat er zorg bestaat over de absorptiecapaciteit van de financiële functie en waarschuwt dat verschillende transitie niet gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden. Het kabinet herkent deze zorg. Het kabinet heeft in het Regeerakkoord ambities verwoord in het kader van een digitale begroting en Inzicht in kwaliteit die veel vragen van de financiële functie. Door de komende jaren de gewenste verbeteringen van de financiële informatie op logische wijze te koppelen aan acties vanuit het Regeerakkoord en andere strategische agenda's kunnen deze doelmatig plaatsvinden en wordt de financiële functie zo min mogelijk extra belast. Een realistische en doelmatige agenda is eveneens van belang gezien de resterende tijd tot aan 2020 waarin resultaten moeten worden behaald en omdat er in het Regeerakkoord geen middelen zijn vrijgemaakt. Oog houdend voor de absorptiecapaciteit van de financiële functie en de agenda van dit kabinet wordt een aantal concrete maatregelen genomen die binnen het huidige uitgavenkader kunnen worden ingepast en waarbij veelal gebruik kan worden gemaakt van bestaande informatie en initiatieven. Dit doet ook recht aan de aanbeveling van de Adviescommissie om in te zetten op een geleidelijke en pragmatische ontwikkeling in de richting van een verdere toevoeging van baten-lasteninformatie.

Het Ministerie van Financiën voert daartoe de regie en maakt gebruik van de actieve inbreng van kennis en ervaring door andere departementen. De maatregelen zijn:

- behoud en verdere verbetering financiële informatie;
- versterken kwaliteit besluitvorming over investeringen;
- onderzoek naar harmonisatie begrotingsafspraken en vergroten transparantie begrotingsreserves.

Behoud en verdere verbetering financiële informatie

De Adviescommissie vraagt aandacht voor het behoud en de verdere verbetering van financiële informatie. Specifiek stelt de commissie voor om opnieuw een staatsbalans te introduceren door de reeds beschikbare informatie over bezittingen en schulden op te nemen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). Het kabinet voert in dit kader een aantal

acties uit. Zo wordt door middel van een pilot Staatsbalans in 2018 bekeken hoe een groter en integraal inzicht kan worden bereikt in de bezittingen en schulden van de Staat en op welke wijze deze kan worden opgenomen in het FJR. Eerste stap hierbij is verkennen of het mogelijk is dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een staatsbalans oplevert op basis van de informatie die nu wordt aangeleverd voor de overheidsbalans. Ten tweede onderzoekt het kabinet in hoeverre de huidige departementale saldibalans kan worden aangevuld met reeds beschikbare informatie over bezittingen en schulden. Hierbij neemt het kabinet de suggestie van de commissie over om aan te sluiten danwel voort te bouwen op reeds bestaande relevante Rijksbegrotingsvoorschriften. Met deze maatregelen beoogt het kabinet de informatiewaarde van begroting en verantwoording verder te verhogen. Deze informatie zal ook, indachtig Inzicht in kwaliteit, bijdragen aan het vergroten van de kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid. De overheidsbalans zoals deze thans wordt opgesteld door het CBS blijft van belang voor inzicht in de financiële positie van de sector overheid en sluit qua afbakening aan bij het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Versterken kwaliteit besluitvorming over investeringen

De Adviescommissie benoemt een aantal maatregelen gericht op het versterken van de kwaliteit van besluitvorming over investeringen. De Adviescommissie beveelt onder andere aan om instrumenten als maatschappelijke kosten-baten analyses (mkba's) en businesscases breder en beter toe te passen. Het kabinet onderschrijft het belang van de inzet van dergelijke instrumenten omdat ze cruciaal zijn voor een goede besluitvorming. Het stimuleren van de toepassing van mkba's en business cases gebeurt al, maar blijft onverminderd van belang. De financiële informatie op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt over investeringen en onderhoud van duurzame activa, en de inzichtelijkheid van kosten van bijvoorbeeld ICT-projecten en -systemen zijn nog voor verbetering vatbaar. Het kabinet zet daarom de komende jaren in op een verdere toepassing van life cycle management. Voor het versterken van de kwaliteit van besluitvorming bij investeringsbeslissingen is het essentieel ook het beheer van activa gedurende de levensduur mee te nemen. Inmiddels passen steeds meer departementen deze principes toe. Het betreft onder meer het inzichtelijk maken van levensduurkosten («life cycle costing»), risicowaardering en risicomangement alsmede prestatie-meting en toepassing van prestatieprikkels. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit en onderbouwing van kostenramingen bij investeringen blijvend aandacht behoeft. Zo heeft bijvoorbeeld ook de Studiegroep Begrotingsruimte in haar rapport² geconstateerd dat er onvoldoende inzicht is in doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven en beveelt daarom de operatie Inzicht in kwaliteit aan.

Concreet wordt door het kabinet hieraan nadere invulling gegeven door:

- op basis van goede voorbeelden en bijvoorbeeld de reeds bestaande «Handleiding publieke business case» – en in overleg met departementen en bijvoorbeeld het Centraal Planbureau – te inventariseren hoe instrumenten zoals mkba's en businesscases nu binnen de rijksoverheid worden gebruikt. In vervolg hierop wordt gezien waar het zinvol is nadere richtlijnen uit te werken voor de toepassing van deze instrumenten.
- een platform in te stellen waarin de benodigde expertise over life cycle costing binnen de rijksoverheid – bv. bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Defensie – en de private sector bijeen wordt

² «Van saldosturing naar stabilisatie», vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli 2016.

gebracht. Op basis hiervan worden aan de hand van goede voorbeelden – en in overleg met andere departementen – de mogelijkheden onderzocht voor een rijksbrede richtlijn voor life cycle management. In het verlengde hiervan worden de mogelijkheden om het voorraad- en activabeheer binnen de rijksoverheid te verbeteren, meegenomen.

- Tevens streeft het kabinet naar het meer op één lijn brengen van de wijze waarop inzicht wordt gegeven in investeringen in de rijksbegroting en verantwoording.

Inzicht in de afweging tussen kosten en kwaliteit bij investeringsbeslissingen zal ook bijdragen aan het beoogde doel van de Operatie inzicht in kwaliteit: het vergroten van de kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Onderzoek naar harmonisatie begrotingsafspraken en vergroten transparantie begrotingsreserves

De Adviescommissie beveelt het kabinet aan om ter verdere verhoging van de informatiewaarde van de begroting en verantwoording financiële gegevens meer geüniformeerd, geconsolideerd bij elkaar te brengen en beschikbaar te stellen. Het kabinet ondersteunt dit en onderzoekt hoe de vergelijkbaarheid en de transparantie van begrotingen en verantwoordingen binnen het Rijk kan worden vergroot. Ontwikkelingen in het kader van een digitale begroting dragen al in hoge mate bij aan deze ambitie. Uitgangspunt is bovendien om zo veel mogelijk gelijke gevallen ook gelijk te behandelen. Het kabinet zal in dat kader de voor- en nadelen onderzoeken van de werkwijzen van de rijksoverheid ten aanzien van de continuïteit van investeringsmiddelen en jaareinde problematiek. Ook wordt verkend hoe meer uniformiteit in de verantwoording van uitgaven en ontvangsten van begrotingsfondsen kan worden gebracht. Het kabinet zal nagaan of verdere transparantie kan worden bereikt in de begrotingsreserves. In 2016 bleek dat het parlement meer wil weten over de doelen waarvoor begrotingsreserves worden gebruikt en dat er behoefte bestaat aan beter inzicht in de groei van het aantal begrotingsreserves en het daarmee gemoeide financiële belang. Naar aanleiding daarvan is de informatievoorziening op een aantal punten uitgebreid, daarvoor zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften aangepast. Het kabinet zal in overleg met de Tweede Kamer bezien of dit afdoende is of dat verdere verbetering van de informatie over begrotingsreserves nodig is.

Met bovenstaande maatregelen maakt het kabinet een start met de verdere verbetering en harmonisatie van het verslaggevingstelsel en werkt het geleidelijk aan verdere toevoeging van baten-lasten informatie waar dit bijdraagt aan de kwaliteit van besluitvorming, begrotingsbeheersing en de publieke verantwoording. Het kabinet voert in 2020 een tussentijdse evaluatie uit naar:

- wat de maatregelen ter behoud en verdere verbetering van financiële informatie (1), versterking van de kwaliteit van besluitvorming over investeringen (2) en het onderzoek naar harmonisatie van begrotingsafspraken en vergroten transparantie begrotingsreserves (3) hebben opgeleverd, en
- wat er, mede in de context van relevante nationale en internationale ontwikkelingen, nog nodig is aan eventuele verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel.

Het Ministerie van Financiën ontwikkelt samen met de departementen en in goed overleg met de Algemene Rekenkamer een plan van aanpak waarin de nadere invulling van genoemde maatregelen wordt vastgelegd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra