

Vergaderjaar 2018–2019

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2019

Hierbij stuur ik u de reactie van het kabinet op het rapport¹ van de leden Sneller (D66) en Snels (GL) inzake de wenselijkheid van de invoering van een baten-lastenstelsel voor de rijksbegroting. Aanleiding voor de rapportage vormde het rapport «Baten en lasten gewaardeerd»² van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid (AVRo) en de kabinetsreactie³ daarop.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de leden Sneller en Snels. De rapporteurs benadrukken in het rapport dat een verslaggevingsstelsel geen doel op zich is, maar een middel om de kwaliteit van besluitvorming en de publieke verantwoording te ondersteunen. De rapporteurs constateren daarbij dat de keuze voor of tegen het ene of het andere verslaggevingsstelsel geen keuze tussen zwart of wit is, maar het aandacht verdient om pragmatisch naar de meerwaarde en de kosten te kijken. Het kabinet deelt deze benadering en wil benadrukken dat het verslaggevingsstelsel vooral in dienst staat van verantwoording aan parlement en burgers over de besteding van publieke middelen. Het verslaggevingsstelsel is verder een hulpmiddel bij de sturing op overheidsdoelstellingen zoals de beheersing van de rijksbegroting en een doelmatige allocatie van middelen. Daarbij is het belangrijk voor het kabinet dat de boekhouding van het Rijk voldoet aan criteria zoals eenvoud van het stelsel en dat het informatie genereert over zowel de overheidsfinanciën op middellange termijn (meerjarencijfers) als de risico's voor de overheidsfinanciën (zoals garanties).

¹ «Aanbieding verslag van de rapporteurs verslaggevingsstelsel rijksoverheid over de wenselijkheid van invoering van een baten-lastenstelsel voor de Rijksbegroting», 20 december 2018, Kamerstuk 31 865, nr. 125.

² «Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid», 31 maart 2017, Kamerstuk 31 685, nr. 93.

³ «Kabinetsreactie op het rapport «Baten en lasten gehewardeerd» van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid», 23 februari 2018, Kamerstuk 31 865, nr. 107.

Het kabinet deelt de notie van de rapporteurs dat sturing op de kas nodig blijft onder meer vanwege het vereiste van de Grondwet inzake parlementaire autorisatie op kasbasis. Kasgegevens zijn daarnaast noodzakelijk bij de productie van kwalitatief goede EMU-cijfers inzake de overheidsschuld en het overheidssaldo en voor de uitgavenkadernormering. Dat neemt niet weg dat ook in een batenlastenstelsel (hierna: BLS) kwalitatief goede EMU-cijfers, zoals bij decentrale overheden, kunnen worden geproduceerd.

Onderstaand zal ik ingaan op de wijze waarop ik de aanbevelingen van de rapporteurs overneem.

1. Toekomst verslaggevingsstelsel van het Rijk

Om een goed onderbouwd besluit te kunnen nemen over de mogelijke wijzigingen in het verslaggevingsstelsel van het Rijk onderschrijf ik de aanbeveling van de rapporteurs om bij de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie, een pilot in te stellen aanvullend op de reeds bestaande en breed toegepaste instrumenten als (maatschappelijke) kosten-batenanalyses en Life Cycle Costing. De pilot bestaat uit twee investeringsprojecten bij beide departementen waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden in uw Kamer. De besluitvorming over individuele investeringsprojecten verloopt doorgaans niet via de departementale begrotingen, maar via separate informatievoorziening aan uw Kamer (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT) en Defensie Materieel proces). Ik stel dan ook voor om de aanvullende baten-lasteninformatie extracomptabel in deze separate informatievoorziening aan uw Kamer voor te leggen. De informatie wordt in een aantal fasen aan uw Kamer gepresenteerd. In de reeds genoemde separate informatievoorziening zal bij de door de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie gekozen investeringsprojecten de informatie over het investeringsproject in zowel het kas-verplichtingenstelsel (hierna: KVS) als BLS worden gepresenteerd. Concreet houdt dit in dat voor deze pilot investeringsprojecten extracomptabel een staat van baten en lasten, balans en kasstroomoverzicht worden aangeboden. Dit genereert in meerjarig perspectief informatie over volume en prijsontwikkelingen van de activa onder deze pilots. Bij Infrastructuur en Waterstaat zal deze informatie extracomptabel worden verwerkt in het MIRT projectenboek dat ten behoeve van de begrotingsbehandeling wordt opgesteld. Bij Defensie wordt deze informatie extracomptabel verwerkt in het Defensie projectenoverzicht (DPO). Bij de verantwoording zal vervolgens een bijlage worden opgenomen, wederom conform KVS en extracomptabel BLS. Vanwege de volgtijdelijkheid in de fasen en gegeven het feit dat het begrotingsproces voor 2020 al is begonnen is het kabinet van plan in 2020 de gekozen investeringsprojecten aan uw Kamer in de genoemde documentatie aan te bieden.

De aanbeveling van de rapporteurs om een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte te vragen over het verslaggevingsstelsel van het Rijk, neem ik over. In de adviesaanvraag aan de Studiegroep Begrotingsruimte wordt dit meegenomen. Het eerstvolgende advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is voorzien voor de zomer van 2020.

De aanbeveling om bij de beide investeringsdepartementen de begrotingen van de (toekomstige) investeringsfondsen in zowel het KVS als BLS te presenteren wil ik graag afhankelijk maken van de uitkomsten van de pilots en het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over dit onderwerp. De impact qua capaciteit en middelen van dit voorstel is namelijk aanzienlijk. Om een gehele begroting in BLS op te stellen, moeten voorschriften worden opgesteld waar de begroting en de

verantwoording aan moeten voldoen en daarna kan pas de vertaling naar de begroting en verantwoording worden gemaakt. De resultaten van de pilots komen dan niet tijdig beschikbaar voor het nemen van een goed geïnformeerde beslissing in 2020/2021 over het te voeren verslaggevingsstelsel. Bovendien kosten deze pilots aanzienlijke extra capaciteit en middelen.

2. Overige aanbevelingen

Pilot Staatsbalans

De rapporteurs bevelen aan om de Staatsbalans opnieuw in te voeren. Ik ben voornemens middels een pilot, zoals ik al aan heb gekondigd in de kabinetsreactie AVRo, een extracomptabele Staatsbalans op te stellen. Deze balans geeft inzicht in de diverse activa en passiva van het Rijk en de daaruit resulterende vermogenspositie. Publicatie van deze pilot Staatsbalans over 2018 zal naar verwachting plaatsvinden in september 2019 in de Miljoenennota 2020. Na publicatie kan gezien worden in hoeverre de resultaten van de pilot voldoen aan de verwachtingen en wordt gezien hoe verder te gaan met de staatsbalans. Hierbij merk ik op dat een Staatsbalans ex-post informatie verstrekt over het afgelopen begrotingsjaar, maar geen informatie over de toekomstige ontwikkeling van het vermogen van de Staat bevat. De Staatsbalans verstrekt dus geen informatie over de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarvoor zijn publicaties zoals de houdbaarheidssommen van het CPB beschikbaar.

Internationale ontwikkelingen

In het rapport van de Adviescommissie is reeds aandacht geweest voor de internationale ontwikkelingen waaronder de European Public Sector Accounting Standards (hierna: EPSAS). Het kabinet blijft de ontwikkelingen rondom EPSAS nauwgezet volgen en is aangesloten bij de relevante Europese gremia hierover. De meeste OESO-landen voeren geen zuiver BLS of een zuiver kasstelsel, maar een tussenvorm. Ook Nederland kent een hybride verslaggevingsstelsel.

Digitale begroting

Een andere aanbeveling van de rapporteurs is om met behulp van ICT-systemen de begroting transparanter te maken. Ik ben voornemens om de site rijksfinancien.nl verder te ontwikkelen tot een integraal, toegankelijk platform voor steeds meer financiële data van het Rijk. Overzicht, gemak, transparantie en herbruikbaarheid van de data en open source (achterliggende broncodes van visualisaties) staan daarbij centraal. U geeft aan dat het voor de Tweede Kamer en overige geïnteresseerden zinvol is dat bezoekers van de site kunnen «doorklikken» van de begrotingsposten op de beleidsartikelen tot aan de verrichte betalingen van subsidies, bijdragen e.d. tot aan de daadwerkelijke ontvangende partijen. Op dit moment kan de gebruiker op <https://www.rijksfinancien.nl/rijkssubsidies> reeds doorklikken in de ontvangers vanuit financiële instrumenten (bijvoorbeeld subsidies) van het Rijk. Deze cijfers zijn ook beschikbaar onder het kopje Open Data. Dit zijn cijfers die horen bij het Jaarverslag 2017, op Verantwoordingsdag dit jaar zal de nieuwe data worden toegevoegd. Daarbij werk ik aan de aansluiting op een zo diep mogelijk niveau van de data in deze visual op de data in andere visuals. Ik streef ernaar deze aansluiting per Verantwoordingsdag 2020, dus per Jaarverslag 2019, gereed te hebben.

Raming van belastingsoorten

Het kabinet neemt de aanbeveling van de rapporteurs over om bij de begroting van 2020 aan de inkomstenkant ramingen per belastingsoort te publiceren (conform de uitsplitsing in tabel 4.3.1 in bijlage 4 Miljoenennota 2019 (Kamerstuk 35 000, nr. 2, p. 39)), over een periode van vier jaar (t+4).

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra