

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 146c

26 974

Wijziging van enkele artikelen van de Comptabiliteitswet houdende onder andere de verdere invoering van het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel bij het Rijk en de invoering van een interne begrotingsreserve (Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 maart 2001

Het wetsvoorstel tot Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet heeft de CDA-fractie aanleiding gegeven tot het stellen van een aantal schriftelijke vragen.

Ik dank de leden van deze fractie voor hun inbreng. Het verheugt mij dat zij een grote belangstelling tonen voor de in de Miljoenennota 2001 aangekondigde wijziging van het begrotingsstelsel: de integrale overgang van het kas/verplichtingenstelsel naar het baten-lastenstelsel (het project iBLS). Daarover stellen deze leden een aantal relevante vragen. Ik wijs erop dat er nog een lange weg van te gaan is alvorens het baten-lastenstelsel integraal kan worden ingevoerd. In de aanloopfase naar de invoering zullen nog vele vragen – waaronder ook die van de leden van de CDA-fractie – beantwoord moeten worden. Daartoe is de breed samengestelde Beleidsgroep Begrotingsstelsel in het leven geroepen, waarin naast een aantal secretarissen-generaal en directeuren financieel-economische zaken ook een aantal bls-specialisten uit het bedrijfsleven en de gemeenten zijn opgenomen. Het komende voorjaar zal de beleidsgroep zijn rapport uitbrengen. Daarna wordt het implementatietraject ingezet. Het ligt in het voornemen om in de Miljoenennota 2002 aandacht te besteden aan de voortgang van de werkzaamheden in het kader van het project iBLS.

Gegeven dit procedurele toekomstperspectief van de integrale invoering van het baten-lastenstelsel en het feit dat de vragen slechts zijdelings verband houden met het onderhavige wetsvoorstel ga ik onderstaand kort inhoudelijk op de gestelde vragen in. Zoals gezegd, zullen de vragen ook in de voorbereiding van het iBLS-project nog aan de orde komen; in een latere parlementaire fase van het project kan de Kamer daarover nog uitgebreid worden geïnformeerd.

1. Gevraagd wordt naar de motivatie van de keuze voor de integrale invoering van het baten-lastenstelsel bij het Rijk en in het verlengde daarvan naar de criteria aan de hand waarvan het kabinet deze integrale invoering te zijner tijd zal beoordelen.

In de Miljoenennota 2001 heb ik de volgende motivatie gegeven. Met de introductie van de beleidsbegroting op Prinsjesdag 2001 zal een

belangrijke stap gezet worden op de weg naar een overheid die – meer dan tot nu toe het geval is – resultaatgeoriënteerd is. Het is van belang dat verdere initiatieven worden genomen op de weg naar een meer doeltreffende en doelmatige overheid. Het huidige begrotingsstelsel – het zogenoemde kas/verplichtingenstelsel – is niet het geëigende stelsel voor een resultaatgeoriënteerde omgeving. Een baten-lastenstelsel – zoals het bedrijfsleven, decentrale overheden en inmiddels ook een groot aantal onderdelen van de rijksdienst dat hanteren – is daarvoor meer geschikt. Daarom is het kabinet voornemens om over enkele jaren de gehele rijksbegroting te baseren op het baten-lastenstelsel.

2. In verband met de integrale invoering van het baten-lastenstelsel wordt gevraagd naar de cruciale verschillen tussen agentschappen/ baten-lastendiensten en algemene dienstonderdelen en hoe deze verschillen zich verhouden tot de aan het verplichtingen-kasstelsel en het baten-lastenstelsel toegekende voor- en nadelen.

De bestaande agentschappen zijn over het algemeen uitvoerende diensten van ministeries. Deze diensten kenmerken zich door goed meetbare producten, diensten en daarbij behorende kwaliteitsindicatoren. Dit is een belangrijke voorwaarde om tot een vergaande vorm van resultaatgerichte sturing van deze organisaties over te gaan: sturen op prestaties en kostprijzen.

Bij algemene dienstonderdelen (beleidsdirecties) is de meetbaarheid van producten en diensten in termen van homogeniteit, beïnvloedbaarheid en dergelijke in het algemeen niet in die mate aanwezig.

Het baten-lastenstelsel kan de resultaatgerichte sturing van dienstonderdelen beter faciliteren dan het kas-verplichtingenstelsel. In het baten-lastenstelsel staan namelijk de kosten en daarmee de kostprijzen centraal.

Verder biedt het baten-lastenstelsel de mogelijkheid om de kosten intracomptabel aan producten en diensten toe te rekenen. In het kas-verplichtingenstelsel moeten hier extra administraties voor worden aangelegd in aanvulling op de financiële administratie (extra-comptabel). Kostprijzen bepalen voor producten en diensten in het kas-verplichtingenstelsel impliceert een berekeningswijze die alleen met extra administratieve inspanningen te bereiken is.

Overigens zal de Beleidsgroep Begrotingsstelsel zich ook nader buigen over de vraag hoe om te gaan met baten-lastendiensten (agentschappen) bij de integrale invoering van het baten-lastenstelsel.

3. Gevraagd wordt nog eens duidelijk en onderbouwd aan te geven hoe bij een integrale invoering van het baten-lastenstelsel de Staten-Generaal invloed kunnen blijven uitoefenen op de feitelijke uitgaven alsmede op de aan te gane verplichtingen.

Bij de integrale invoering van het baten-lastenstelsel zal ook het aspect van het budgetrecht niet uit het oog worden verloren. Thans autoriseren de Staten-Generaal met betrekking tot investeringen zowel de aan te gane verplichting(en) als de uit die verplichtingen voortvloeiende (kas)uitgaven. Bij de huidige agentschappen (baten-lastendiensten) vindt de autorisatie van de verplichtingen en de kasuitgaven plaats aan de hand van de begroting van kapitaaluitgaven en -ontvangsten. Daarnaast vindt bij agentschappen autorisatie plaats van de afschrijvingslasten (de jaarlijkse kosten van de investering) aan de hand van de begroting van baten en lasten. De vraag is of deze driedubbele autorisatie (verplichtingen, kas en kosten) nodig is om recht te doen aan het budgetrecht van de Staten-Generaal.

De uiteindelijke vormgeving van het budgetrecht van de Staten-Generaal bij het integrale baten-lastenstelsel zal in de komende maanden door de Beleidsgroep Begrotingsstelsel worden uitgewerkt. Daarover zal in de komende Miljoenennota worden gerapporteerd.

4. Gevraagd wordt of de bestaande regels voor het materieelbeheer, inclusief het beheer van gebouwen, voldoende fundament zijn voor de toekomstige aan het baten-lastenstelsel verbonden inventarisaties en waardering van deze posten in het kader van de financiële verantwoording.

Op dit moment is deze vraag nog niet goed te beantwoorden. Het vormt een van de uitwerkingsvraagstukken in het kader van het iBLS-project. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat de huidige regels omtrent het materieelbeheer geen strikte voorschriften bevatten voor de activa die wel en die niet geregistreerd moeten worden. Ministers hebben daarbij de nodige beleidsvrijheid. Voor zover registratie wordt toegepast, dient op grond van de regeling Departementale Begrotingsadministratie de aanschafprijs (historische kostprijs) in de administratie te worden vastgelegd.

Naar verwachting zal bij de integrale invoering van het baten-lastenstelsel voor de afbakening van de materiële activa en voor de waardering daarvan aangesloten worden bij de in Europees verband afgesproken voorschriften (het ESR-95). Zo nodig wordt het huidige fundament aan regels bijgesteld om bruikbaar te kunnen zijn voor de juiste toepassing van het baten-lastenstelsel.

5. Hoe denkt de minister te waarborgen dat de grondslagen die bij het baten-lastenstelsel zullen worden gebruikt van voldoende kwaliteit zullen zijn om te voorkomen dat de toerekeningen van baten en lasten een te grote mate van willekeur zullen vertonen. Gevraagd wordt daarbij in te gaan op de internationale vergelijkbaarheid (consistentie) van deze grondslagen en daarbij met name meer inzicht te geven in de stelsels in de andere EU-landen.

Zoals ik in mijn inleiding heb opgemerkt, zijn de gestelde vragen zeer relevant bij de vormgeving van de integrale invoering van het baten-lastenstelsel binnen de rijksdienst. Met name deze laatste vraag is daarbij van cruciaal belang. Het zorgdragen voor kwalitatief goede grondslagen bij onder andere de waardering van activa en bij de vast te stellen afschrijvingstermijnen vormt, mede in het licht van de gewenste internationale vergelijkbaarheid, een wezenlijke succesfactor voor het welslagen van het iBLS-project. Beslissingen over de te hanteren grondslagen zijn echter nog niet genomen, zodat het thans nog niet mogelijk is daarop dieper in te gaan.

De Minister van Financiën,
G. Zalm