

Informatie over rijksbezit nodig voor betere besluitvorming

De informatie die ministeries over de bezittingen van het Rijk aan parlement en burgers verstrekken, is onvolledig. Terwijl het Rijk ondernemingen en alle andere publieke organisaties voorschrijft om complete financiële informatie te verstrekken, doet het dat zelf nog niet. Het daarmee gepaard gaande gebrek aan zicht op rijksbezit zit goede besluitvorming en verantwoording in de weg.

IN HET KORT

- Ministers zouden structureel zicht op hun bezittingen moeten houden en bieden.
- Structureel zicht op rijksbezit kan – conform de internationale norm – met een baten-lastenstelsel geborgd worden.

MARTIN DEES

Strategisch adviseur
accountancy-vraagstukken bij de Algemene Rekenkamer

MARK HENDRIX

Projectleider bij de
Algemene Rekenkamer

Alle publieke organisaties van enige betekenis – waaronder gemeenten, provincies en zelfstandige bestuursorganen – moeten een jaarrekening opstellen. Deze bestaat uit een balans met bezittingen en schulden, een exploitatierekening met baten en lasten, en een kasstroomoverzicht. Zo'n jaarrekening wordt opgesteld vanuit een baten-lastenstelsel, ook wel 'stelsel van dubbel boekhouden' genoemd.

Terwijl dit stelsel voor vrijwel alle organisaties de gewoonste zaak van de wereld is, geldt dat voor de ministeries niet. De rijksoverheid gebruikt het verplichtingen-kasstelsel. Al ruim een eeuw lang speelt de discussie of de voordelen van een baten-lastenstelsel ten opzichte van het verplichtingen-kasstelsel wel opwegen tegen de kosten van de invoering en instandhouding daarvan (kader 1).

In de Miljoenennota 2001 kondigde het kabinet de invoering aan van het baten-lastenstelsel als begrotings- en verantwoordingsstelsel voor de gehele rijksoverheid. Dat zou moeten bijdragen aan het beter zichtbaar maken van de (integrale) kosten van beleid, waardoor er een meer evenwichtige en doelmatige afweging tussen consumptieve en investeringsuitgaven tot stand zou kunnen komen. Deze woorden werden echter niet omgezet in daden.

In 2017 constateerde een door de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer ingestelde adviescommissie (AVro, 2017) dat het verplichtingen-kasstelsel niet alle relevante financiële informatie levert, op onderdelen gebrek aan samenhang en eenduidig-

heid vertoont, en in belangrijke mate afwijkt van de verslaggevingsstelsels die de publieke organisaties elders in Nederland en in andere landen gebruiken. In lijn met het advies van de commissie besloot het kabinet om eerst de komende jaren, via het toevoegen van baten-lasteninformatie, verbeteringen binnen het huidige stelsel aan te brengen, en om in 2020 te evalueren of eventuele verdere stappen richting een baten-lastenstelsel gewenst zouden zijn. Die evaluatie werd halverwege 2021 gestart, en is recent afgerond.

De huidige jaarrekeningen van de ministeries bestaan uit overzichten van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, en uit een 'saldibalans' waarop alleen financiële posten zoals deelnemingen, vorderingen en banksaldi zijn opgenomen. Omdat ook een *Staatsbalans* sinds 2013 geen deel meer uitmaakt van het verslaggevingsrepertoire, tasten parlementariërs, burgers en bedrijven grotendeels in het duister over de vraag in welke bezittingen de ministeries het belastinggeld hebben geïnvesteerd. Ook voor intern gebruik houden de ministeries geen totaaloverzichten bij van de bezittingen die ze beheren.

Uit een in 2019, bij wijze van pilot, door het Centraal Bureau voor de Statistiek eenmalig opgestelde staatsbalans bleek dat de waarde van de totale bezittingen van de Staat – financieel en niet-financieel – eind 2018 circa 350 miljard euro bedroeg. Deze bezittingen vertegenwoordigen dus een enorme hoeveelheid publiek geld.

De grootste ommissie in de financiële informatievoorziening van het Rijk is het buiten beeld blijven van de niet-financiële rijksbezittingen. In dit artikel geven we aan waarom een completer zicht op het rijksbezit belangrijk is. Tevens bespreken we de internationale opmars van het baten-lastenstelsel, waarbinnen informatie over bezittingen vast element is.

Belang van zicht op rijksbezit

Waarom is het belangrijk dat ministeries hun bezittingen goed bijhouden en externe belanghebbenden hierover adequaat geïnformeerd worden? In de eerste plaats hebben parlement en samenleving er recht op om te weten welke bezittingen met de beschikbaar gestelde publieke middelen zijn betaald. Bij publiek geld hoort een publieke verantwoording, en bezittingen zijn publiek geld in vaste dan wel in vlottende vorm.

Volledige en juiste informatie over de bezittingen is daarnaast wezenlijk voor de beslissingen die ministers en

parlementariërs over het beleid en de begrotingen moeten nemen. Anders kunnen zij immers niet beoordelen of beleidsambities wel haalbaar zijn, en of er in de begrotingen voldoende geld wordt uitgetrokken voor beheer en onderhoud – essentieel voor een ongestoorde dienstverlening.

Zicht op de bezittingen, de inzet ervan en de daarmee gepaard gaande *life cycle costs* is ook onmisbaar voor een goed inzicht van ministers en het parlement in de doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering van de ministeries. Onvoldoende zicht op de bezittingen vertroebelt het doelmatigheidsbeeld, hetgeen tot te dure keuzes kan leiden.

Een volledige, betrouwbare, tijdige en consistente registratie van standen en mutaties van bezittingen is ook van belang voor het, vanuit een solide basis, opstellen van statistieken door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS), zoals rapportages van de Economische en Monetair Unie en de Overheidsbalans. Ministeries zouden in een activa-administratie, naast aan- en verkopen, onder meer ook schenkingen, kwijtscheldingen van verstrekte leningen en vorderingen, en afstotingen die niet tot opbrengsten leiden op moeten nemen. Het CBS ontvangt deze informatie nu niet stelselmatig van de ministeries, waardoor er relevante gegevens kunnen ontbreken.

Baten-lastenstelsel als benchmark

Binnen de OESO hebben, behalve Nederland en Duitsland, inmiddels alle landen op centraal niveau een baten-lastenstelsel ingevoerd of tot invoering ervan besloten. De dialoog in OESO-verband – waarbij ook internationale instellingen als het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en de Verenigde Naties zijn aangehaakt – veronderstelt dan ook inmiddels gebruik dan wel keuze voor dat stelsel ('accruals'). Landen leren van elkaar en van internationale organisaties als het gaat om de inrichting van het stelsel en de benutting van de financiële informatie die het produceert. Informatie over bezittingen ('assets') vormt daarbij een belangrijk onderwerp.

Vooralsnog verschilt de inhoudelijke invulling van het stelsel van land tot land. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vragen als het wel of niet tonen van cultureel erfgoed of defensiematerieel, en het waarderen van bezittingen qua historische kosten of actuele waarde. De zich in aantal en gezag steeds verder ontwikkelende, maar niet verplichte internationale standaarden voor publieke verslaggeving – de *IPSAS* – hebben deze heterogeniteit niet kunnen wegnemen.

De Europese Commissie heeft in een rapport uit 2013 vermeld dat het voor het produceren van betrouwbare en consistente EMU-cijfers gewenst is dat alle publieke organisaties in de lidstaten, ter vastlegging van hun financiële transacties, een uniforme baten-lastenboekhouding dienen te voeren (Europese Commissie, 2013). Informatie over de bezittingen maakt daar dan integraal onderdeel van uit. In afwachting van Europese regelgeving die eenduidige verslaggevingsstandaarden – *EPSAS* – wellicht verplicht gaat stellen, werkt de Europese Commissie (Eurostat), mede vanuit de *IPSAS*, alvast aan de technische voorbereiding van die standaarden, en helpt het lidstaten om via verbeteringen van hun verslaggevingsstelsels alvast stappen in de beoogde richting te zetten.

Discussie baten-lastenstelsel

KADER 1

In 1916 stelde minister van Financiën Van Gijn voor een baten-lastenstelsel in te voeren. Het betreffende wetsvoorstel werd echter niet aangenomen. In 1960 belichtte de commissie Simons bij de voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet uitvoerig de voor- en nadelen van het baten-lastenstelsel, hetgeen uitmondde in een negatief advies – waarbij bijna evenveel leden voor als tegen waren. Bij de

Operatie Comptabel Bestel van eind jaren '80 werd het verplichtingen-kasstelsel geïntroduceerd – wederom geen baten-lastenstelsel, zoals gemeenten en provincies dat inmiddels wel moesten voeren. Wel verschenen bij het Rijk in de jaren '90 agentschappen, die vanwege de bedrijfsmatige aard van hun activiteiten een baten-lastenstelsel toepassen.

Conclusie

Wat voor andere organisaties in zowel de private als de publieke sector de gewoonste zaak van de wereld is, wordt door de ministeries vooralsnog niet geleverd: een complete jaarrekening met een balans, waarop naast de schulden ook de bezittingen worden getoond. Ook intern houden de ministeries geen totaaloverzichten van hun bezittingen bij.

Als het Rijk, conform de internationale norm en trend, een baten-lastenstelsel zou toepassen zou de informatie over de bezittingen aanzienlijk beter zijn geborgd. De eerste inventarisatie van rijksbezit door de Algemene Rekenkamer vormt een initiële stap bij het op orde brengen van de basis. Medio december heeft de Tweede Kamer via een unaniem aanvaarde motie de regering opgeroepen te onderzoeken hoe de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer opvolging kunnen krijgen.

In een recentelijk aan de Tweede Kamer gepresenteerde evaluatie van het verslaggevingsstelsel wordt verbetering van de informatievoorziening rond de rijksbezittingen genoemd als een van de te nemen stappen. Dat is hoopvol, want goede besluitvorming en verantwoording over publiek geld zijn niet mogelijk zonder goed zicht op rijksbezit.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021) *Zicht op rijksbezit: de gewoonste zaak van de wereld?* Rapport Algemene Rekenkamer, november. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

AVro (2017) *Baten en lasten geherwaardeerd: voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie*. Rapport Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid, maart. Te vinden op www.rekenkamer.nl.

Europese Commissie (2013) *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: naar de implementatie van geharmoniseerde normen voor de overheidsboekhouding in de lidstaten*. COM(2013) 114 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Tweede Kamer (2022) *Kamerbrief over evaluatie verslaggevingsstelsel rijksoverheid*. Te vinden op tweedekamer.nl.