

Staatsbalans: nuttig voor begroting, bedrijfsvoering en verantwoording

Prof.Dr. Frans van Schaik RA

Inhoudsopgave

1.	Het belang van de staatsbalans	1
2.	Staatsbalans: terug van weggeweest	2
3.	Welke bezittingen en schulden toont de staatsbalans?	3
4.	Staatsbalans als schakel tussen ministeriebalansen en overheidsbalans	4
5.	Staatsbalans levert beleidsrelevante informatie	5
5.1	Vermogen van het Rijk	5
5.2	Wegennet	6
5.3	Olie- en gasreserves	6
5.4	Pensioenschuld rijksambtenaren	7
6.	Het nut van balansen in het algemeen en in de Nederlandse context	8
6.1	Beter inzicht in de staat van de overheidsfinanciën	8
6.2	Verbeterde risicobeheersing	8
6.3	Betere budgettaire beleidsvorming	9
6.4	Sneller crisisherstel	9
6.5	Sterke balans leidt tot lagere rentelasten	10
7.	Conclusie	10
8.	Literatuur	11
	Appendix: Financiële verantwoording over het wegnnet volgens het batenlastenstelsel	12

1. Het belang van de staatsbalans

Met de staatsbalans legt het kabinet verantwoording af over het gevoerde beheer over bezittingen, schulden en vermogen door de rijksoverheid. Dat is belangrijk want de Tweede Kamer moet inzicht hebben in de gehele financiële positie van de rijksoverheid, en niet alleen de inkomsten en uitgaven.

Internationaal is er een duidelijke ontwikkeling naar meer transparantie van overheidsfinanciën. Steeds meer landen publiceren een staatsbalans en een overheidsbalans, en ook balansen per ministerie.

De Europese Commissie bereidt plannen voor om de financiële verslaggeving door de overheden van de lidstaten te harmoniseren met als doel een verbetering van transparantie en vergelijkbaarheid. Binnen de Europese Unie wordt intensief overleg gevoerd om te komen tot een geharmoniseerd stelsel van financiële verslaggeving, de zogenaamde European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) deels gebaseerd op de International Public Sector Accounting Standards (IPSASB, 2018).

De Europese schulden crisis heeft duidelijk gemaakt dat de jaarrekeningen van de overheden van de lidstaten van de Europese Unie een beperkt inzicht bieden in hun financiële positie. De schulden crisis van de overheden binnen de Europese Unie heeft ertoe geleid dat er grote belangstelling is ontstaan voor de financiële positie van de overheden van Europese lidstaten. Als een van de rijkste en in vele opzichten een van de meest vooruitstrevende landen van de EU, zou Nederland daarin een voortrekkersrol moeten vervullen. Goed voorbeeld doet goed volgen, en dat biedt de Europese Commissie de mogelijkheid de financiële ontwikkelingen in de lidstaten beter te monitoren zodat tijdig actie kan worden ondernomen. Voor een goed onderbouwd gecoördineerd beleid is een verbetering van het inzicht in de financiële positie van de overheden van de lidstaten middels een jaarrekening van groot belang. Als de overheden van alle lidstaten van de Europese Unie hun jaarrekening publiceren op een vergelijkbare grondslag en voorzien van een verklaring van een accountant, bestaat er meer inzicht in elkaars financiële positie en kan deze beter onderling worden vergeleken. Dat draagt bij aan een groter onderling vertrouwen.

2. Staatsbalans: terug van weggeweest

De staatsbalans is ingevoerd door minister van Financiën Lief tinck in 1947 en afgeschaft door minister Dijsselbloem met ingang van 2013. Minister Hoekstra heeft nu de staatsbalans per 31 december 2018 als ‘pilot’ weer opgenomen in de Miljoenennota. Onduidelijk is waarom hier sprake is van een pilot aangezien het Rijk met het opstellen van de staatsbalans toch al meer dan 65 jaar ervaring heeft.

Het Rijk heeft een Staatsbalans openbaar gemaakt per 31 december van de jaren 1947 tot en met 2012, eerst als onderdeel van de Miljoenennota en vanaf 31 december 2002 als onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De Staatsbalans is door minister van Financiën P. Lief tinck begonnen als ‘een schets van den desolaten financieelen toestand, waarin de Regeering het land, na de algeheele bevrijding, aantrof, waarvoor genomen wordt de toestand per 30 Juni 1945. Deze toestand wordt geschetst in [...] de “openingsbalans” per dien datum.’ (Nota betreffende den toestand van ‘s Rijks financiën - Geleidende brief van 12 december 1945, Zitting 1945-1946, Nr. 124). Pas in 1976 is de bestaande praktijk in de Comptabiliteitswet verankerd.

Met ingang van 31 december 2013, tijdens het ministerschap van Dijsselbloem, is de Staatsbalans niet meer opgesteld (Zesde Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, Wet van 9 juli 2014). Voor het eerst in meer dan 65 jaar maakte de balans geen deel meer uit van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Aan de langste reeks gepubliceerde balansen van een centrale overheid in de wereld was daarmee een einde gekomen.

Het weglaten van informatie over de vermogenspositie van het Rijk betekende een inperking van de verantwoording die het kabinet aflegt aan de Tweede Kamer. Weliswaar heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) sindsdien een overheidsbalans opgesteld, maar daarin zijn ook de balansgegevens van de sociale fondsen en de decentrale overheden verwerkt zodat geen duidelijk beeld ontstaat van het Rijk apart. Elke instelling in de publieke sector in Nederland toont een balans en het Rijk zou daarop geen uitzondering moeten vormen.

Het is daarom een gunstige ontwikkeling dat de staatsbalans per 31 december 2018 in opdracht van minister Hoekstra weer is opgesteld. De staatsbalans is door het CBS als pilot opgesteld, in juli 2019 opgenomen op de website van het CBS en aan de Tweede Kamer aangeboden in september 2019 als onderdeel van de Miljoenennota 2020. Het is van belang dat de staatsbalans zoals vanouds wordt opgenomen als wettelijke vereiste in de Comptabiliteitswet zodat de staatsbalans weer een vast onderdeel wordt van het Financieel Jaarverslag van het Rijk, dat op Verantwoordingsdag wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

In haar toespraak tot de Tweede Kamer op Verantwoordingsdag 2010 heeft mevrouw Saskia Stuiveling gezegd: “Evenzo vormt de staatsbalans geen onderwerp van controle van de Algemene Rekenkamer – de staatsbalans is gebaseerd op wezenlijk andere grondslagen dan de rijksbegroting en rijksrekening.” Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer op 20 mei 2010 de Motie van het lid van Geel c.s. aangenomen die stelt:

“De Kamer, gehoord de beraadslaging,
Overwegende, dat in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009 de staatsbalans is opgenomen;
Overwegende, dat deze staatsbalans door de Algemene Rekenkamer niet op zijn juistheid is getoetst;
Verzoekt de Algemene Rekenkamer deze toets in de toekomst wel uit te voeren en over de juistheid en volledigheid te rapporteren in haar rapport bij het Financieel Jaarverslag van Rijk,
En gaat over tot de orde van de dag.”

Voor de betrouwbaarheid van en het vertrouwen in de staatsbalans zou het bevorderlijk als de Algemene Rekenkamer conform deze motie inderdaad een toets op de staatsbalans zou gaan uitvoeren.

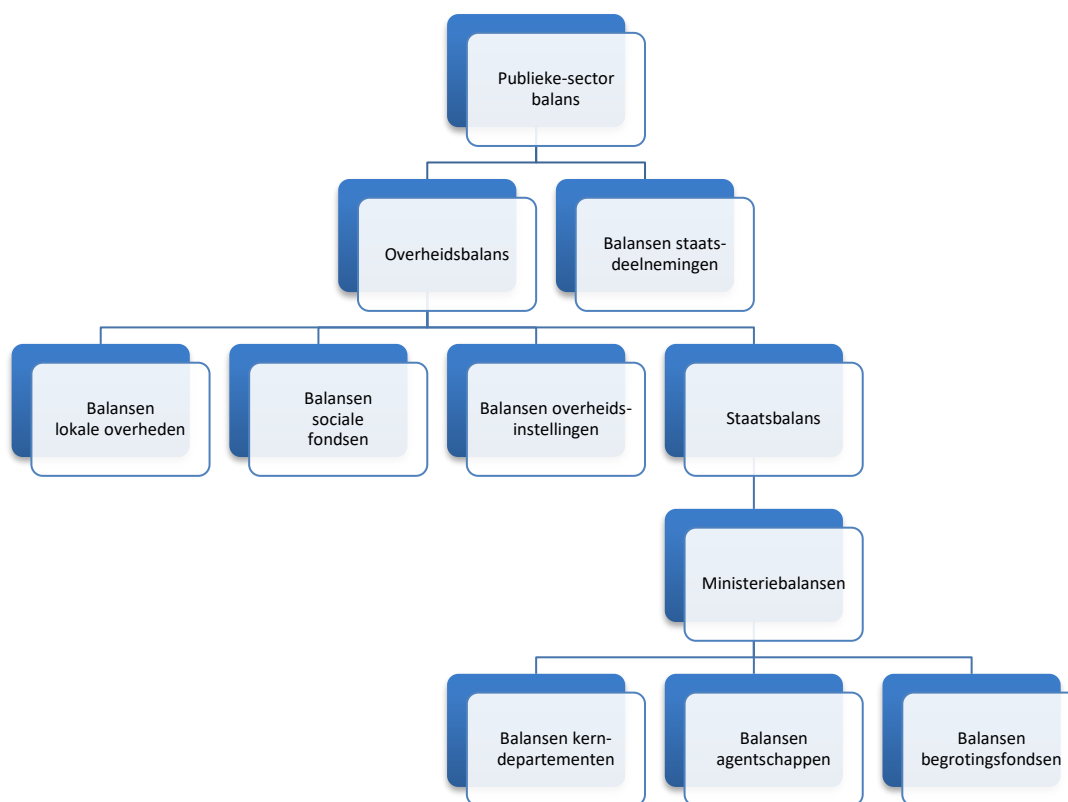
Internationale instellingen en rating bureaus hebben wel belangstelling voor balansen van overheden. Het CBS moet internationaal vergelijkbare balanscijfers van de overheid aan het IMF en Eurostat, het statistische bureau van de Europese Commissie, rapporteren. Het CBS heeft daarbij behoefte aan betrouwbare informatie over de balansposten van het Rijk die voorzien zijn van een controleverklaring. Die is er nu niet. De huidige saldibalansen van de ministeries bevatten beperkte informatie en worden minimaal toegelicht; indelingen zijn onvergelijkbaar en richtlijnen worden inconsistent toegepast.

3. Welke bezittingen en schulden toont de staatsbalans?

De rijksoverheid volgt voor de rijksboekhouding het verplichtingen-kasstelsel en houdt bezittingen en schulden niet intracomptabel bij. De staatsbalans wordt daarom extracomptabel opgesteld op basis van statistische gegevens. Dat is een opgave op hoofdlijnen, die weliswaar niet alle, maar toch de meeste bezittingen en schulden, en daarmee het vermogen in beeld brengt. De staatsbalans per 31 december 2018 toont een vermogen van € 123 miljard negatief. De bekendste post van de staatsbalans is natuurlijk de staatsobligaties met een omvang van € 396 miljard. Wat staat daar tegenover? Onder de materiële vaste activa zijn de wegen en bruggen en vele andere bezittingen van de staat opgenomen. Veel van de deelnemingen die de staat had in staatsbedrijven zijn reeds lang verkocht, en wat resteert aan aandelen en overige deelnemingen is € 72 miljard waard. Het aandeel van de staat in de gasreserves bedraagt per 31 december 2018 nog € 19 miljard. In vergelijking met de balansen van de centrale overheden van vele andere landen steekt de Nederlandse staatsbalans gunstig af. Vele andere landen tonen namelijk als percentage van het bbp een groter negatief vermogen op hun staatsbalans. Factoren die hieraan bijdragen zijn de Nederlandse olie- en gasreserves, de relatief lage staatsschuld en de kapitaaldekking van de ambtenarenpensioenen waardoor op de staatsbalans van Nederland geen pensioenschuld is opgenomen.

4. Staatsbalans als schakel tussen ministeriebalansen en overheidsbalans

Figuur 1. Balansopstelling volgens de structuur van de collectieve sector



Figuur 1 geeft een beeld van de plaats van de overheidsbalans en de staatsbalans binnen de collectieve sector. Alle balansen in deze figuur worden thans jaarlijks opgesteld, behalve de publieke-sectorbalans en de balansen van de kerndepartementen, de begrotingsfondsen en de ministeries.

Aan de basis staan de *balansen van de kerndepartementen, de agentschappen en de begrotingsfondsen*. De kerndepartementen stellen in Nederland vooralsnog geen balans op. De agentschappen levert momenteel een eigen jaarrekening op, apart van de jaarrekening van het kerndepartement waaronder zijn ressorteren. Deze agentschappen worden niet geconsolideerd in de jaarrekening van het ministerie, ook al zijn ze daarvan een onderdeel. Een verkorte weergave van hun jaarrekening wordt opgenomen aan het eind van het jaarverslag van het ministerie waaronder zij ressorteren.

Voor een geïntegreerd totaalbeeld van de bezittingen en schulden van het gehele ministerie is een *ministeriebalans* een vereiste. Voor een verantwoording door de ministers over de bezittingen en schulden van hun ministeries is het van belang dat ministeries een ministeriebalans gaan opstellen, zoals in vele andere landen reeds jaren gebeurt. In hun begroting zouden zij dan ook een geprognosticeerde balans kunnen opnemen en ook een uiteenzetting van het voorgenomen beleid betreffende bezittingen en schulden. De ministeriebalans is een nuttig en essentieel overzicht voor beleidsvoorbereiding, financiële verantwoording, begroting en efficiënte bedrijfsvoering. In de Tweede Kamer kan dan per ministerie worden gesproken over de ministeriebalans en perspectief op de toekomst: hoe is de ontwikkeling van de bezittingen en schulden van het ministerie, hoe zit het met benodigde vervangingsinvesteringen, kunnen bepaalde activa misschien worden afgestoten? Dit is vergelijkbaar met discussies over andere overheidsorganisaties, zoals agentschappen, gemeenten, waterschappen en ProRail.

Voor het afleggen van verantwoording over bezittingen en schulden door het kabinet dient de *staatsbalans*, die rapporteert over alle ministeries samen. De staatsbalans zou dan ook niet door het CBS, maar door het Ministerie van Financiën moeten worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van het kabinet, zoals tot 2012 ook altijd het geval was. De additionele kosten van het opstellen van een staatsbalans zijn beperkt als toch al een overheidsbalans wordt opgesteld.

De staatsbalans is een van de samenstellende delen van de *overheidsbalans*. Andere samenstellende delen zijn de balansen van de lokale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), de sociale fondsen en de overheidsinstellingen, dat zijn de andere instellingen die tot de collectieve sector worden gerekend zoals scholen en ProRail. De overheidsbalans heeft een andere doelstelling dan de staatsbalans, namelijk het geven van een totaaloverzicht van de financiële positie van alle overheden in Nederland. De overheidsbalans is belangrijk voor het macro-economisch beleid en moet ook zeker worden gehandhaafd. Het kabinet legt daarmee echter geen verantwoording af over het beheer van bezittingen en schulden van het Rijk omdat er ook instellingen in zijn opgenomen waar het kabinet geen beslissende zeggenschap heeft, zoals de lagere overheden. Het CBS publiceert een overheidsbalans sinds 31 december 2013.

Een samenhangend beeld van de gehele collectieve sector ontstaat door het opstellen van een *publieke-sector balans*. Dat is een overzicht van de bezittingen en schulden waarin niet alleen de overheid maar ook de staatsbedrijven zijn opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de whole-of-government accounts van het Verenigd Koninkrijk.

De bovengenoemde ministeriebalansen dienen te worden onderscheiden van de departementale saldibalansen zoals de ministeries deze thans opstellen conform de Comptabiliteitswet 2001, art. 51.2 en artikel 59. De saldibalans is een gemengde opstelling: ontvangsten en uitgaven gedurende het jaar in combinatie met standen per jaareinde zoals van liquide middelen, vorderingen, schulden, debiteuren, crediteuren, rechten, garanties, deelnemingen, voorraden en voorschotten. Het saldo van alle debet- en creditposten op de saldibalans is het saldo rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding en wordt aangeduid als ‘Saldo geldelijk beheer van het Rijk’. Niet opgenomen op de saldibalans zijn bijvoorbeeld niet-financiële activa zoals de materiële, immateriële en financiële vaste activa, en voorzieningen die wel zouden voorkomen op een ministeriebalans.

5. Staatsbalans levert beleidsrelevante informatie

In deze paragraaf illustreren we aan de hand van enkele voorbeelden de beleidsrelevante informatie die de staatsbalans kan opleveren en die een belangrijke aanvulling kan vormen op de informatie die het verplichtingen-kasstelsel en de overheidsbalans opleveren.

5.1 Vermogen van het Rijk

Een belangrijke vraag waarbij de staatsbalans kan bijdragen aan het antwoord is: is het vermogen van het Rijk zodanig verbeterd dat het Rijk nu beter het hoofd kan bieden aan een financiële crisis dan in 2008?

Bij toepassing van het verplichtingen-kasstelsel is de stand van het eigen vermogen van het Rijk en de ontwikkeling daarin onbekend. Is het Rijk het afgelopen jaar rijker of armer geworden? Onder het kasstelsel worden noch bezittingen noch schulden in beeld gebracht. Daardoor zijn de balansverhouding niet inzichtelijk, en blijft onduidelijk of de bezittingen van het Rijk hoger of lager zijn dan de schulden. De staatsbalans geeft dat inzicht wel zodat de Tweede Kamer van jaar tot jaar de ontwikkeling in het vermogen van de staat kan volgen met behulp van de staatsbalans en van de overheid met behulp van de overheidsbalans. Dit is een belangrijke aanvulling op de

houdbaarheidsstudies die het CPB met een lagere regelmaat uitbrengt. De meest recente houdbaarheidsstudie van het CPB (2014) dateert alweer van meer dan vijf jaar geleden. Houdbaarheidsstudies betrekken ook toekomstige belastingopbrengsten en kosten van de zorg in de analyse. Het IMF (2018) werkt bij de analyse van de financiële positie van overheden bovendien met een intertemporele balans, die ook toekomstige inkomsten- en uitgavenstromen meeneemt.

Het is voor de Tweede Kamer van belang kennis te nemen van het vermogen van het Rijk, apart van het vermogen van de overheid. Het zichtbare vermogen op de overheidsbalans per 31 december 2018 is weliswaar positief (€ 222 miljard) maar het zichtbare vermogen op de staatsbalans is negatief (€ 114 miljard). Gezien de staatkundige verhoudingen is het voor het Rijk niet mogelijk bij vermogenstekorten van het Rijk eenvoudig te putten uit het vermogen van gemeenten, provincies of waterschappen. Het is daarom van eminent belang voor de Tweede Kamer kennis te kunnen nemen van zowel de staatsbalans als de overheidsbalans.

Er zijn diverse redenen denkbaar waarom het eigen vermogen van het Rijk negatief is en het eigen vermogen van alle overige overheidsinstellingen (gemeenten, provincies, waterschappen, onderwijsinstellingen) samen zodanig positief is, dat per saldo het vermogen op de overheidsbalans positief is.

Een mogelijke reden is dat de toepassing van het batenlastenstelsel in de jaarrekening leidt tot aandacht voor de balans en het vermogen. Als de balans deel uitmaakt van de jaarstukken op grond waarvan de leiding van de huishouding décharge wordt verstrekt, dan geeft dat een stimulans om de financiële positie zodanig te beheren dat het eigen vermogen positief is (bezittingen hoger dan schulden). Dit effect treedt op bij gemeenten, provincies, waterschappen, onderwijsinstellingen, maar ook bij agentschappen die het batenlastenstelsel toepassen. Een negatief vermogen wordt gezien als indicatie van mismanagement en als een probleem dat moet worden opgelost. Bij een kerndepartement maakt niemand zich zorgen om de balans want die kent men daar niet eens. ‘What gets measured, gets managed.’ luidt een citaat uit het boek “The Practice of Management” van Peter Drucker (1954).

Een andere reden die wel wordt genoemd waarom kerndepartementen een negatief vermogen hebben en de lagere overheden een positief vermogen, is dat in het verleden het Rijk aan lagere overheden activa zoals grond-, weg- en waterbouwkundige werken (GWW) om niet heeft overgedragen. De bezittingen staan daardoor op de balans van de lagere overheden en de leningen die waren aangegaan voor de aanleg er van op de balans van het Rijk.

Overigens is een balans een momentopname, en het vermogen op de staatsbalans is soms ook wel eens positief.

5.2 Wegennet

Het belang van batenlasteninformatie over infrastructurele activa illustreren we aan de hand van de jaarrekening van de New Zealand Transport Authority (NZTA). De NZTA beheert het wegennet in Nieuw-Zeeland onder verantwoordelijkheid van de Minister van Transport. De NZTA stelt een jaarrekening op volgens IPSAS en verwerkt daarin het wegennet volgens het batenlastenstelsel. Zie Appendix *Financiële verantwoording over het wegennet volgens het batenlastenstelsel*.

5.3 Olie- en gasreserves

Toen de staatsbalans voor het laatst werd opgesteld (31 december 2012) was de grootste bezitting de olie- en gasreserves, die toen voor € 123 miljard in de boeken stond. Nu de staatsbalans weer is

opgesteld is de waarde van de olie- en gasreserves gedaald tot € 19 miljard. In de tussenliggende jaren heeft het kabinet besloten de gaswinning sterk terug te schroeven om verdere bodemdaling en aardbevingen te beperken. Dat betekent een aanzienlijk duurzame waardevermindering (impairment) van de gasbel op de balans. Deze waardevermindering komt echter niet tot uitdrukking in het begrotingsoverschot of -tekort, berekend als het verschil tussen de kasinkomsten en -uitgaven van het jaar. Door de verslechtering van de financiële positie meteen ten volle tot uitdrukking te brengen in het overschot of tekort van het jaar waarin de afwaardering plaatsvindt, ontstaat een duidelijker beeld. Zo'n duidelijker beeld ontstaat in het batenlastenstelsel.

Overigens is Nederland een van de weinige landen die ondergrondse olie- en gasreserves of daarop gebaseerde winstrechten op de staatsbalans opneemt. Andere landen achten de bepaling van de waarde daarvan te onbetrouwbaar om te activeren.

Aangezien de staatsbalans is opgenomen in de overheidsbalans komen de olie- en gasreserves, net als alle andere bezittingen en schulden van de staat, ook op de overheidsbalans voor.

5.4 Pensioenschuld rijksambtenaren

De via kapitaaldekking gefinancierde pensioenen van de rijksambtenaren staan vermeld op de balans van het ABP, niet op de staatsbalans. De dekkingsgraad van het ABP per 31 oktober 2019 bedroeg 93,2% (31 december 2018: 97,1%). Afhankelijk van het toegepaste verslaggevingsstelsel, kan bij een onderdekking van de pensioenschuld toch een noodzaak ontstaan voor het opnemen van een schuld op de balans van de werkgever, in casu de staat.

De dekkingsgraad van het ABP is lager dan beoogd, maar toch aanmerkelijk hoger dan dekkingsgraad van de ambtenarenpensioenen in de meeste andere landen. Met het ABP staat Nederland op eenzame hoogte: veel landen, ook binnen de Europese Unie, betalen hun ambtenarenpensioenen gewoon uit de lopende begroting. Het ABP is dan ook een van de grootste pensioenfondsen ter wereld. In Nederland is voor de ambtenarenpensioenen gespaard in het ABP, terwijl landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de ambtenarenpensioenen betalen uit de lopende begroting. Daardoor heeft Frankrijk per 31 december 2018 een ongedekte pensioenschuld van 2.080 miljard euro en het Verenigd Koninkrijk per 31 maart 2018 een ongedekte pensioenschuld van 1.724 miljard pond. Geen van de EU-lidstaten kent een staatspensioenfonds van de omvang van het ABP. De balansverhoudingen van de overheden van de andere lidstaten zijn daardoor veel ongunstiger dan van Nederland. Wij komen als Nederland gunstig uit deze vergelijking, omdat bij andere landen een grote schuld vanwege ambtenarenpensioenen op de staatsbalans staat. Bij andere landen is deze post zo groot, doordat de meeste overheden voor hun ambtenarenpensioenen geen kapitaaldekking hebben.

Tot 2007 was er voor de ongedekte pensioentoezegging aan militairen op de staatsbalans nog een schuld opgenomen van € 6 miljard. Met ingang van 2008 is de schuld militaire pensioenen uit de balans gehaald omdat deze schulden niet conform het ESR 1995 waren. Deze post werd in de periode 2008-2012 bij de staatsbalans vermeld als niet uit de balans blijvende verplichtingen. Ultimo 2012 bedroeg de verplichting inzake via een omslagstelsel gefinancierde militaire pensioenen € 9 miljard. Het deel van de militaire pensioenen dat via kapitaaldekking wordt gefinancierd staat vermeld op de balans van het ABP.

6. Het nut van balansen in het algemeen en in de Nederlandse context

Paragraaf 8.3.2 van de Miljoenennota gaat in op het nut van de overheidsbalans en de staatsbalans. Dit doet de minister door de bevindingen van het IMF (2018) te bezien vanuit de Nederlandse context. In deze paragraaf plaats ik hierbij enkele kanttekeningen.

In de publicatie ‘Fiscal Monitor: Managing Public Wealth’ betoogt het IMF dat het opstellen van overheidsbalansen nuttig is bij het analyseren van het begrotingsbeleid en de begrotingsrisico’s.

6.1 Beter inzicht in de staat van de overheidsfinanciën

De minister beaamt dat het bekijken van de activa en passiva inzichtelijk maakt hoeveel en welke bezittingen en verplichtingen de overheid heeft, en dat daardoor beter beheer van de bezittingen mogelijk is.

De Miljoenennota stelt: “Hier moet wel de kanttekening bij gemaakt worden dat een overheidsbalans vooral veel toegevoegde waarde heeft voor landen die niet over goede datavoorziening beschikken.” De Miljoenennota maakt niet duidelijk waarom dat zo zou zijn. De landen die thans een overheidsbalans publiceren, zoals het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland, zijn juist de landen met een goede datavoorziening. Anders zouden die landen ook niet in staat zijn om een overheidsbalans op te stellen.

De Miljoenennota stelt verder “De datakwaliteit in Nederland is bijzonder hoog,” maar geeft daarvan geen onderbouwing. De staatsbalans, noch de overheidsbalans, is voorzien van een oordeel van de Algemene Rekenkamer of de Auditdienst Rijk. De gebruiker van de balansen wordt aldus in het ongewisse gelaten over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de gepresenteerde cijfers. Tijdens de Verantwoordingsdag 2010 heeft de toenmalige president van de Algemene Rekenkamer, Mevrouw Stuiveling, de Tweede Kamer daarop gewezen. De staatsbalans en de overheidsbalans zijn opgesteld volgens statistische standaarden en zijn deels gebaseerd op extra-comptabele schattingen die onvoldoende zijn onderbouwd om zich te lenen voor accountantscontrole. Overheden die het batenlastenstelsel hebben ingevoerd en een balans publiceren volgens internationaal geaccepteerde verslaggevingsstandaarden publiceren daarbij een controleverklaring. Bij sommige landen is dat een goedkeurende controleverklaring (Australië, Nieuw-Zeeland), bij diverse andere landen een verklaring met voorbehoud (Verenigd Koninkrijk), maar soms ook een oordeelonthouding (Verenigde Staten).

Vandaar mijn aanbeveling om de staatsbalans en de overheidsbalans op te stellen als geïntegreerd onderdeel van een samenhangend stelsel van financiële verslaglegging volgens internationaal geaccepteerde verslaggevingsstandaarden, voorzien van een controleverklaring van getrouwheid.

6.2 Verbeterde risicobeheersing

De minister beaamt dat de balans kan bijdragen aan de risicobeheersing, en dat het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen zoals garantieregelingen in de toelichting bij de jaarrekening daarop een belangrijke aanvulling vormen. Wat echter ook vermelding verdient is dat garanties weliswaar in eerste instantie niet worden meegenomen op de balans, maar dat garanties wel tot een schuld op de balans dienen te leiden zodra het waarschijnlijk is dat er een aanspraak op zal worden gedaan. De statistische grondslagen die zijn toegepast bij de overheidsbalans en staatsbalans kennen weliswaar geen voorzieningen, maar internationaal geaccepteerde verslaggevingsgrondslagen zoals IPSAS wel. Met het opnemen van voorzieningen biedt een balans een completer beeld van de financiële positie van overheid en staat. Een voorziening wordt bij IPSAS opgenomen als er een verplichting is

ontstaan uit gebeurtenissen uit het verleden, die waarschijnlijk zal leiden tot een uitstroom van middelen en het bedrag van de verplichting op een betrouwbare wijze kan worden geschat.

6.3 Betere budgettaire beleidsvorming

Het IMF wijst erop dat de effecten van beleid op de korte en lange termijn inzichtelijk worden via mutaties in de bezittingen en verplichtingen. De minister stelt daartegenover “In Nederland worden vrijwel alle plannen grondig doorgerekend, vaak door het CPB. Zowel incidentele als structurele effecten worden hierin meegenomen. Een balansbenadering zou hieraan niet veel toevoegen.”

Een voorbeeld waar een balansbenadering wel zou kunnen bijdragen aan het inzicht en de besluitvorming is het kabinetsbesluit tot reductie van de gasproductie. Op de balans stonden per 31 december 2015 nog olie- en gasreserves ter waarde van € 114 miljard en per 31 december 2018 nog slechts € 19 miljard. Een balans maakt deze waardevermindering zichtbaar.

Een ander voorbeeld waar een balansbenadering zou kunnen bijdragen aan het inzicht en de besluitvorming is het staatsbelang in ABN Amro. Met een balanswaardering van deze aandelen blijkt bij verkoop of er winst of verlies gemaakt wordt ten opzichte van de boekwaarde. Zonder balans wordt in het kasstelsel een bate geboekt zonder dat blijkt of er winst of verlies is gemaakt ten opzichte van de oorspronkelijke aankoopprijs.

6.4 Sneller crisisherstel

Volgens het IMF herstellen landen met sterke balansen sneller van een recessie. De minister stelt daarop “Gezonde en verstandige overheidsfinanciën zorgen er immers voor dat er tijdens een crisis niet direct bezuinigd hoeft te worden en dat er wellicht juist ruimte is voor stimulerende maatregelen. Dit zorgt voor een minder diep dal en een sneller herstel. Dit staat los van het feit of er wel of geen balansen worden opgesteld.”

Het opstellen van balansen als zodanig kan indirect wel bijdragen aan gezonde overheidsfinanciën. Balansen kunnen problemen in de financiële positie (bezittingen, schulden, eigen vermogen) zichtbaar maken waardoor er vervolgens aan wordt gewerkt om die op te lossen. ‘What gets measured, gets managed.’ Het opstellen van balansen leidt tot bewustwording van problemen die anders mogelijk onopgelost zouden blijven. Er zijn ook andere analyses die problemen in de overheidsfinanciën aan het licht kunnen brengen, zoals houdbaarheidsstudies, maar balansen kunnen ook een wezenlijk bijdrage leveren.

Balansen en houdbaarheidsstudies vullen elkaar aan, en beide zijn belangrijk. Het CPB voert houdbaarheidsstudies met projecties tot wel 50 jaar vooruit uit met een frequentie van ongeveer eenmaal per vijf jaar. Voor houdbaarheidsstudies bestaan echter geen internationale standaarden en de vergelijkbaarheid met andere landen is daardoor beperkt. Houdbaarheidsstudies geven ook geen compleet beeld en overlappen elkaar. Balansen worden jaarlijks opgesteld volgens internationale standaarden, zoals IPSAS of ESA en zijn daardoor goed vergelijkbaar. Balansen opgesteld volgens IPSAS kunnen bovendien object vormen van accountantscontrole zodat meer bekend is over de getrouwheid van de gepresenteerde cijfers.

In het belang van een betere risicoschatting bepleit de G20 dan ook het opstellen van balansen door overheden: “In pursuit of our goal of strengthening the public sector balance sheet, work is needed to better assess risks to public debt sustainability. This includes...looking at transparency and comparability of public sector reporting...” (februari 2013).

6.5 Sterke balans leidt tot lagere rentelasten

Volgens het onderzoek van het IMF betalen landen met sterke balansen minder rente over hun schuld en is de rente op hun staatsobligaties lager.

De minister zegt dan “Nederland heeft al een lange tijd een triple A-status. De financiële markten beschikken al over voldoende informatie om een zuivere risicoschatting te maken. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat de overheidsbalans hierop (veel) invloed op heeft. Bovendien kan onze rating niet verder verbeteren.”

Staatsobligaties worden echter uitgegeven door het Rijk. Houders van staatsobligaties hebben daarom voor hun risicoschatting nut van een staatsbalans, niet van een overheidsbalans want daarop staan bezittingen vermeld van lagere overheden en die dragen niet bij aan de aflossing en rentebetaling op staatsobligaties. De bewering van de minister “De financiële markten beschikken al over voldoende informatie om een zuivere risicoschatting te maken” geldt dan ook alleen als de minister doorgaat met het publiceren van de staatsbalans.

7. Conclusie

Uit dit paper blijkt het belang van de staatsbalans als aanvulling op de informatie die het verplichtingen-kasstelsel en de overheidsbalans leveren. Een balans is echter slechts een van de componenten van de financiële verantwoording door de overheid. De balans moet beoordeeld worden in samenhang met een kasstroomoverzicht, een batenlastenrekening en een vergelijking tussen begroting en werkelijke cijfers.

Het is een positieve ontwikkeling dat de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid (AVRo), een gezamenlijke commissie van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer, in maart 2017 een rapport heeft uitgebracht met de aanbeveling de staatsbalans weer in te voeren en het batenlastenstelsel in te voeren bij alle onderdelen van het Rijk.

Het is goed om te zien dat behalve de Algemene Rekenkamer, die altijd al voorstander was, nu ook het Ministerie van Financiën een voorkeur heeft uitgesproken voor het batenlastenstelsel. De commissie stelt een langgerekt tijdpad van invoering voor, maar gezien het belang van de informatie die het batenlastenstelsel kan opleveren pleit ik voor een invoering op kortere termijn. De invoeringskosten kunnen het bezwaar niet zijn voor Nederland, een van de rijkste landen van de EU en de OECD. Vele andere lidstaten hebben het batenlastenstelsel al ingevoerd of zijn daar volop mee bezig en vele overheidsinstanties werken al tientallen jaren met het batenlastenstelsel dus kennis en ervaring is alom beschikbaar. De geplande pilots bij het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Infrastructuur moeten daarom ook vlot afgehandeld kunnen worden zodat hierdoor geen verdere vertraging ontstaat. In dat kader zijn de woorden hoopgevend die Minister Hoekstra sprak tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 14 februari 2019: ‘Voor de goede orde: mijn indruk is niet dat een heel legerkorps zich hiermee een jaarlang gaat bezighouden.’

Dat de Tweede Kamer belang hecht aan de staatsbalans en het batenlastenstelsel is wel gebleken uit de aanbevelingen die de heren Joost Sneller (D66) en Bart Snels (GroenLinks) van de vaste commissie voor Financiën, hebben gedaan aan minister Hoekstra. Zij moedigen de minister aan pilots uit te voeren met het batenlastenstelsel bij twee ministeries die de meeste materiële vaste activa in bezit hebben: Defensie en Infrastructuur. Ook de heer Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer, is een groot voorstander van het invoeren van het batenlastenstelsel bij de rijksoverheid.

De Europese Unie, het IMF en de G20 doen allemaal een klemmend beroep op landen om het batenlastenstelsel in te voeren en te werken aan een versterking van de balans om beter geprepareerd te zijn voor een mogelijke financiële crisis.

Vandaar mijn oproep aan de minister van Financiën om voort te maken met de invoering van het batenlastenstelsel en zelf net zo transparant te gaan rapporteren over de rijksoverheid als andere overheden binnen en buiten Nederland al jaren doen.

8. Literatuur

BROUWER, ARJAN EN PETER EIMERS (2017), “Baten- en lastenstelsel bij het rijk: beter laat dan nooit,” www.binnenlandsbestuur.nl/baten-lastenstelsel, 24 apr 2017.

COOLS, C., H.A.A. VERBON EN M.J.M. VERHOEVEN (1991), “De onschatbare waarde van het Rijk,” ESB 20-3-1991.

CPB (2014), MINDER ZORG OM VERGRIJZING. CPB BOEK, NO. 12.

DRUCKER, PETER (1954), “The Practice of Management,” Harper & Row, New York.

IMF (2018), “Fiscal Monitor: Managing Public Wealth”, 2018, IMF.

INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IPSASB) (2018 Edition), “*Handbook of International Public Sector Accounting Standards Pronouncements.*” New York: International Federation of Accountants. Zie www.ipsasb.org.

VAN SCHAIK, FRANS, “Cruciale informatie mist bij formatie,” *TPC Online, Tijdschrift voor public governance, audit & control*, nummer 4, 2017

VAN SCHAIK, FRANS, “Twee huwelijksportretten van Rembrandt - harmonie en contrast,” *MCA Magazine*, juni 2016.

VAN SCHAIK, FRANS, “Een wetsontwerp uit 1916 voor een batenlastenstelsel voor het Rijk,” *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie (MAB)*, april 2016.

VAN SCHAIK, FRANS, “Financiële verslaggeving door het Rijk vergeleken met IPSAS,” *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie (MAB)*, november 2014.

VAN SCHAIK, FRANS, “Vandaag maken velen in Nederland de balans op, maar de Rijksoverheid haakt af,” *Het Financieele Dagblad*, 31 december 2013.

VAN SCHAIK, FRANS EN LÉONARD HAAKMAN, “ESR en IPSAS. Harmonisering van financiële verslaggeving door overheden,” *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie (MAB)*, april 2012.

VAN SCHAIK, FRANS, “De consolidatiekring van overheden in Nederland,” *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie (MAB)*, november 2008.

Prof. Dr. F.D.J. (Frans) van Schaik RA is hoogleraar Management Accounting aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de Consultative Advisory Group (CAG) van IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). Email: fvanschaik@uva.nl.

Appendix: Financiële verantwoording over het wegennet volgens het batenlastenstelsel

De New Zealand Transport Authority (NZTA) beheert het wegennet in Nieuw-Zeeland onder verantwoordelijkheid van de Minister van Transport. De NZTA stelt een jaarrekening op volgens IPSAS en verwerkt daarin het wegennet volgens het batenlastenstelsel.

Dat is anders dan in Nederland waar noch het kerndepartement van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, noch Rijkswaterstaat het wegennet volgens het batenlastenstelsel in beeld brengt.

Deze appendix illustreert hoe de minister met behulp van batenlasteninformatie verantwoording aan het parlement kan afleggen over het wegennet. De bedoeling is te laten zien dat de balans niet op zich staat, maar in samenhang moet worden gezien met de batenlastenrekening, het verloopoverzicht van het eigen vermogen, het kasstroomoverzicht en het verloopoverzicht van de balanspost wegennet.

In Nieuw-Zeeland nemen overheidsorganisaties ook een balans op in de begroting zodat het duidelijk is voor het parlement wat de verwachte impact is van de beleidsvoornemens van de minister op de samenstelling van het vermogen.

	Werkelijk <u>30-6-2019</u>	Begroot <u>30-6-2019</u>	Werkelijk <u>30-6-2018</u>
Balans			
<u>Bezittingen</u>			
Wegennet	49,657	45,267	43,204
Activa publiek-private samenwerking	1,316	1,389	856
Vordering op infrastructuurfonds	2,559	2,453	1,899
Banksaldi	81	50	120
Overige bezittingen	228	263	272
Totaal bezittingen	53,842	49,421	46,351
 <u>Schulden</u>			
Te betalen	967	811	794
Leningen	449	397	437
Schulden publiek-private samenwerking	1,316	1,389	856
Totaal schulden	2,733	2,597	2,086
 Eigen vermogen	<u>51,109</u>	<u>46,824</u>	<u>44,266</u>

De *balans* toont de bezittingen, de schulden en het eigen vermogen. De belangrijkste actiefpost is het wegennet dat per jaareinde een boekwaarde heeft van 49.657 miljard NZ-dollar. Dat is aanzienlijk hoger dan begroot (45.267 miljard) en ook hoger dan vorig jaar (43.204 miljard dollar).

Batenlastenrekening	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
	<u>2018-2019</u>	<u>2018-2019</u>	<u>2017-2018</u>
Baten			
Baten uit infrastructuurfonds	2,570	2,778	2,314
Baten uit staatsbegroting	107	90	130
Baten uit andere activiteiten	229	210	212
Totaal baten	2,907	3,077	2,656
Lasten			
Onderhoudslasten wegennet	2,002	2,016	1,927
Personeelslasten	107	94	98
Lasten bedrijfsvoering	213	197	179
Interest en financieringslasten	10	39	37
Afschrijvingslasten en duurzame waardevermindering	552	544	406
Activa overgedragen aan lokale overheden	24	183	-
Totaal lasten	2,909	3,072	2,647
Overschot/(tekort) op batenlastenbasis	(3)	5	9

De *batenlastenrekening* laat zien dat de begrote baten (3.077 miljard) toereikend zijn om de begrote lasten van het jaar (3.072 miljard), inclusief de afschrijvingen en duurzame waardevermindering (544 miljoen), te dekken ('Schwarze Null' van 5 miljoen).

De batenlastenrekening toont verder de afschrijvingen en de duurzame waardevermindering als lasten. De afschrijvingskosten ontstaan door het uitsmeren van de investeringsuitgaven over de verwachte levensduur. Voor de onderlaag van een autosnelweg past Nieuw-Zeeland 50 jaar toe, voor de toplaag van asfalt 9 tot 14 jaar. Volgens de toelichting bij de jaarrekening is de duurzame waardevermindering ('impairment') opgetreden door hoger dan verwachte slijtage en door een aardbeving.

De batenlastenrekening laat zien dat de onderhoudskosten aan het wegennet (2.002) precies binnen de begroting zijn gebleven (2.016 miljard dollar). Het reguliere onderhoud wordt meteen als lasten verantwoord en niet toegevoegd aan de balanspost ('geactiveerd') omdat onderhoud niet tot verbetering of vernieuwing van het wegennet leidt.

De batenlastenrekening laat ook zien dat de activa overgedragen aan lokale overheden (24 miljoen dollar) ver achtergebleven zijn bij de begroting (183 miljoen dollar). De toelichting vermeldt dat dit is veroorzaakt door een vertraging in een project en dat de overdracht in het volgende jaar alsnog zal plaatsvinden.

Kasstroomoverzicht	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
	<u>2018-2019</u>	<u>2018-2019</u>	<u>2017-2018</u>
<u>Kasstroom uit operationele activiteiten</u>			
Kasontvangsten uit infrastructuurfonds	2,685	2,655	2,137
Kasontvangsten uit staatsbegroting	103	97	147
Kasontvangsten uit andere activiteiten	203	208	202
Personeelskosten	(107)	(121)	(98)
Betalingen aan leveranciers	(2,236)	(2,171)	(1,985)
Belasting op goederen en diensten (netto)	(1)	1	(4)
Netto kasstroom uit operationele activiteiten	647	669	400
<u>Kasstroom uit investeringsactiviteiten</u>			
Investering wegennet	(1,824)	(2,161)	(2,059)
Desinvestering van materiële vaste activa	35	42	37
Investeringen in materiële and immateriële vaste activa	(13)	(27)	(16)
Netto kasstroom uit investeringsactiviteiten	(1,802)	(2,146)	(2,038)
Netto kasstroom uit operationele en investeringsactiviteiten	(1,155)	(1,477)	(1,638)
<u>Kasstroom uit financieringsactiviteiten</u>			
Kapitaalbijdrage uit infrastructuurfonds	991	1,142	1,223
Kapitaalbijdrage uit de staatsbegroting	120	281	393
Ontvangsten uit leningen	35	13	100
Terugbetalingen van leningen	(23)	(23)	(15)
Interest betalingen	(6)	(7)	(7)
Netto kasstroom uit financieringsactiviteiten	1,117	1,406	1,693
Toename/(afname) in liquide middelen	(39)	(70)	55
Stand liquide middelen aan het begin van het jaar	120	120	65
Stand liquide middelen aan het eind van het jaar	81	50	120

Het *kasstroomoverzicht* laat zien dat de operationele kasstromen uit het infrastructuurfonds, staatsbegroting en andere activiteiten meer dan voldoende zijn om de operationele uitgaven uit te betalen. Bij de operationele uitgaven ontstaat een overschot (647 miljoen) aangezien de afschrijvingen niet tot kasuitgaven leiden.

De investeringen in het wegennet (1.824 miljard) zijn aanmerkelijk hoger dan de begrote netto kasstroom uit operationele activiteiten; vandaar de kapitaalbijdragen uit infrastructuurfonds (991 miljoen) en staatsbegroting (120 miljoen) onder de financieringsactiviteiten. De netto kasstroom uit operationele en investeringsactiviteiten (het tekort op kasbasis) bedraagt negatief 1.155 miljard. Dit is aanmerkelijk groter dan het tekort op batenlastenbasis (3, zie batenlastenrekening) omdat de investeringen dit jaar groter zijn dan de afschrijvingen.

Het kasstroomoverzicht laat verder zien dat de betalingen voor investeringen in het wegennet (1.824 miljard) lager zijn dan begroot (2.161 miljard). Volgens de toelichting is de oorzaak dat de begroting al was vastgesteld voordat een gedetailleerde business case en een bestek was uitgewerkt en die kwam lager uit.

Bedragen tussen haakjes in het kasstroomoverzicht zijn negatief (kasuitgaven).

	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Verloopoverzicht eigen vermogen	<u>2018-2019</u>	<u>2018-2019</u>	<u>2017-2018</u>
Stand per 1 juli	44,266	44,266	34,932
Overschot/(tekort)	(3)	5	9
Herwaardering wegennet	5,265	648	7,346
Mutatie kasstroomhedge	(263)	6	(86)
Kapitaalbijdrage	1,842	1,901	2,065
Overige mutaties in eigen vermogen	2	-	-
Stand per 30 juni	<u>51,109</u>	<u>46,824</u>	<u>44,266</u>

Uit het *verloopoverzicht eigen vermogen* blijkt dat de herwaardering van het wegennet (5.265 miljard dollar) aanmerkelijk hoger is dan begroot (648 miljoen). Volgens de toelichting bij de jaarrekening is de herwaardering zo hoog omdat het wegennet wordt gewaardeerd op vervangingswaarde en de bouwkosten gedurende het jaar zijn gestegen. Waardering op vervangingswaarde of reële waarde is bij het batenlastenstelsel niet verplicht. Andere landen waarden hun wegennet op basis van historische kostprijs en dan treedt geen herwaardering op.

	Werkelijk	Werkelijk
Verloopoverzicht wegennet	<u>2018-2019</u>	<u>2017-2018</u>
Stand per 1 juli	43,204	34,219
Investering wegennet	1,753	2,071
Afschrijving wegennet	(498)	(383)
Duurzame waardevermindering	(42)	(11)
Activa overgedragen aan lokale overheden	(24)	-
Desinvestering wegennet	(36)	(37)
Herwaardering wegennet	5,265	7,346
Herrubricering van activa	35	(0)
Stand per 30 juni	<u>49,657</u>	<u>43,204</u>

Het *verloopoverzicht wegennet* laat de oorzaak zien van de sterke stijging van de balanspost wegennet (van 43.204 miljard naar 49.657 miljard dollar): investering 1.753 miljard dollar en herwaardering van het wegennet 5.265 miljard dollar. Dat de investering hoger is dan de afschrijving en de duurzame waardevermindering (498 miljoen) is een goed teken: dat betekent dat de waardevermindering door het gebruik van het wegennet meer dan goed gemaakt wordt door verbeteringen en vernieuwingen.