

Vergaderjaar 2011–2012

32 755

Staatsbalans: zicht op staatsvermogen

Nr. 4

AANVULLEND VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 november 2011

In de commissie voor de Rijksuitgaven¹ en in de vaste commissie voor Financiën² bestond bij enkele fracties de behoefte om een aantal aanvullende vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Financiën over zijn brief van 10 juni 2011 (Kamerstuk 32 755, nr. 3) bevattende antwoorden op aan de regering gestelde vragen over het rapport «Staatsbalans: zicht op Staatsvermogen» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 32 755, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 oktober 2011 aan de minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 15 november 2011 zijn ze, voorzien van een inleiding, door de minister beantwoord. Vragen en opmerkingen en de daarop gegeven antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II. Reactie van de minister	4

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES*Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie*

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de regering over de «Staatsbalans: zich op staatsvermogen» en de discussie daarover tijdens het door de Algemene Rekenkamer in samenwerking met het ministerie van Financiën op 12 september 2011 georganiseerde symposium. Deze leden hebben in de brief aanleiding gezien tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van vragen.

De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens dat voor een goede beoordeling van de vraag of de overheid op lange termijn aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen, niet alleen dient te worden gekeken naar de omvang van de staatschuld en de overheidsactiva op een bepaald moment, maar ook naar de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de overheid in de toekomst. De leden van de VVD-fractie stellen het dan ook op prijs dat, naast de manieren en instrumenten waarop de Kamer hierover wordt geïnformeerd, inmiddels ook een stresstest (schokproef Nederlandse overheidsfinanciën) is geïntroduceerd. De leden van de VVD-fractie begrijpen ook dat er een soort voortdurende discussie gevoerd wordt of en hoe een Staatsbalans hier nog een rol in speelt of kan spelen.

Graag vernemen de leden van de VVD-fractie van de regering of en in welke mate de nieuwe balans van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die wel de gehele overheid bestrijkt, een alternatief kan zijn voor de Staatsbalans. De keerzijde van deze vraag is, dat diezelfde overheidsbalans van het CBS (die vanaf 2014 ook een memorandumpost bevat voor de AOW) ook de vraag oproept, of de minister mogelijkheden ziet om met gebruik maken van deze informatie de Staatsbalans tot een interessanter en relevanter document te maken in plaats van te koersen op een mogelijk afscheid van het instrument Staatsbalans-in-huidige-vorm.

Voorts zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd hoe de regering aankijkt tegen het voorbeeld van Nieuw-Zeeland, waar een vorm van Staatsbalans bestaat die als sturingsinstrument is ingebed in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

In de EU speelt op dit moment de discussie over de waarderingsgrondslag. Kan de minister van Financiën de Kamer informeren over de stand van de discussie? Wat is het standpunt van de Nederlandse regering over een mogelijke invoering van de IPSAS-richtlijn en wat betekent dat voor de discussie over de Staatsbalans?

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in de toelichting bij de Staatsbalans duidelijk te maken hoe de Staatsbalans zich tot andere informatie uit het Financieel Jaarverslag Rijk verhoudt. Wat vindt de minister van Financiën van deze aanbeveling? Tegelijkertijd roept dit de vraag op hoe de minister zich voorstelt hoe de (relatief) nieuwe instrumenten Garantieoverzicht van het Rijk en Schokproef in de toekomst een plek vinden in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de antwoorden van de minister op vragen van de Kamer naar aanleiding van de publicatie «Staatsbalans: zicht op staatsvermogen» van de Algemene Rekenkamer. De leden van deze fractie zijn voorts erkentelijk voor de voortvarende manier waarop de Algemene Rekenkamer deze kwestie ter hand heeft genomen en voor de samenwerking die hierbij is gezocht met het ministerie van Financiën, zoals ook bleek uit de gezamenlijke studiemiddag die begin september 2011 werd belegd. Sinds die studiemiddag zijn de twijfels over nut, noodzaak en haalbaarheid van een klassieke Staatsbalans (dat wil zeggen gericht op volledige meting van het staatsvermogen) bij de leden van de PvdA-fractie verder toegenomen. De uitkomst van de laatste meting, een negatief netto vermogen van 14,5 miljard euro in 2010, nemen deze leden met een korrel zout. Dit alleen al vanwege het feit dat er gerekend wordt met verschillende discontovoeten om toekomstige verplichtingen en ontvangsten contant te maken. Zo worden aan de verplichtingenkant de uitstaande leningen van het Rijk tegen marktwaarde (lage actuele rente) gewaardeerd, terwijl de toekomstige gasbaten tegen een veel hogere discontovoet contant worden gemaakt, namelijk een reële discontovoet van 4%. Hoe zou het netto vermogen van de staat er uit zien als aan beide zijden van de balans dezelfde discontovoet wordt gehanteerd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Op basis van de stukken en de inbreng van de diverse deskundigen twijfelen de leden van de PvdA-fractie sterk aan de zienswijze van accountants dat de overheidsbegroting idealiter op basis van een systeem van baten en lasten wordt opgesteld naar analogie van de winst en verliesrekening bij bedrijven en dat de Staatsbalans direct daarop aansluit en de jaarlijkse mutaties weerspiegelt. Naar de mening van deze leden verschilt daarvoor de aard van de overheid te sterk van die van bedrijven. Daar waar bijvoorbeeld toekomstige pensioenverplichtingen bij bedrijven juridisch hard zijn en waarvoor dus voorzieningen moeten worden getroffen, zijn dergelijke verplichtingen bij de overheid, met uitzondering van de staatsschuld, veelal beleidmatig beïnvloedbaar en dus zachter. Daar komt nog bij dat op het punt van de toekomstige verplichtingen het CPB al uitgebreide studies doet ter zake van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De leden van de fractie van de PvdA zien af van technische vragen over de verschillende posten op de Staatsbalans. Duidelijk is immers dat de Staatsbalans talloze gebreken en onvolkomenheden kent en dat de waardering van de vele posten in hoge mate arbitrair is.

De vraag is dan hoe toch meer inzicht kan worden verkregen in het staatsvermogen, in casu de financiële reserves dan wel financiële risico's die in het geding zijn bij overheidsbezittingen.

Naar de mening van deze leden is het wenselijk te kiezen voor een eclectische benadering. De centrale vraag zou moeten zijn: op welke categorieën activa en passiva hebben de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer nu onvoldoende zicht, terwijl die wel van belang kunnen zijn voor het financiële weerstandsvermogen van de overheid? Deze benadering leidt er toe dat bijvoorbeeld de posities van de overheid in gebouwen en ander (in beginsel verhandelbaar) vastgoed in kaart worden gebracht alsmede de risico's van waardeverandering daarvan. Het betekent ook dat onder meer de vermogens en verplichtingen van de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) systematisch in beeld komen en worden gewaardeerd. Dat de meting van het vermogen momenteel beperkt blijft tot de

rechtspersoon staat achten de leden van de PvdA-fractie een ernstige omissie.

Deze leden vragen de regering op bovenstaande te reageren en voorstellen te doen voor een aanpak die enerzijds erkent dat een betrouwbare integrale staatsbalans geen haalbare kaart is, maar die anderzijds meer inzicht geeft in het vermogen dat de overheidsactiva vertegenwoordigen en die toch enig recht doet aan de strekking van de motie Van Geel c.s. De vraag is tenslotte welke de rol is van de Algemene Rekenkamer. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zou die rol zich niet moeten beperken tot een toets op de juistheid van de waardering van overheidsbezittingen, maar zich ook moeten uitstrekken tot de selectie van de te waarderen activa en passiva.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering en ook de Algemene Rekenkamer hun mening over de bovenstaande redeneerlijn.

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 hebben met interesse kennis genomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Staatsbalans: zicht op staatsvermogen» en van de antwoorden van de minister van Financiën op de feitelijke vragen.

De leden van de fractie van D66 vinden het van groot belang dat inzichtelijk is wat de risico's en het weerstandvermogen van de Nederlandse overheidsfinanciën zijn. De leden willen de minister danken voor doen van de stresstest voor de overheidsfinanciën. Zij zijn van mening dit een inzichtelijk document waarin veel informatie over de risico's voor de overheidsfinanciën te vinden is. Deze leden zijn voorts van mening dat deze informatie, gecombineerd met de vergrijzingsommen van het Centraal Planbureau, een goed beeld geeft van de uitdagingen waar de overheidsfinanciën tegenover staan.

Deze leden vinden dat een Staatsbalans niet de manier is waarop deze informatie goed tot zijn recht kan komen. Kan de minister een voorstel doen waarin de stresstest en vergrijzingsommen gecombineerd worden en het voor de Kamer op die manier goed inzichtelijk wordt wat de risico's zijn?

II. REACTIE VAN DE MINISTER

1. Inleiding

In het kader van een schriftelijk overleg over de staatsbalans zijn op 13 oktober 2011 aanvullende vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Financiën door de fracties van VVD, PvdA en D66. In deze brief ga ik in op deze vragen en opmerkingen. Daarmee sluit mijn reactie aan bij de kabinetsreactie op het rapport «Staatsbalans: zicht op staatsvermogen» van de Algemene Rekenkamer¹, mijn beantwoording van de vragen aan uw Kamer² naar aanleiding van dit rapport en de gevoerde discussie daaromtrent. Ik houd ook rekening met de opmerkingen en reacties van Kamerleden die gemaakt zijn tijdens het seminar³ van begin september.

2. Informatievoorziening over de financiële positie van de overheid

De Staatsbalans is een onderdeel van de informatievoorziening over de overheidsfinanciën aan de Tweede Kamer. De Staatsbalans zou inzicht moeten verschaffen in de omvang en samenstelling van het vermogen van de overheid en de wijzigingen daarin. De toegevoegde waarde van de Staatsbalans voor dit doel is echter beperkt.

¹ Mijn brief van 29 april 2011 aan de president van de Algemene Rekenkamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 755, nr. 3.

³ Bijeenkomst «Inzicht in financiële risico's voor het Rijk», georganiseerd door de Algemene Rekenkamer in samenwerking met ministerie van Financiën, 12 september 2011.

Beperkingen van de Staatsbalans

Een eerste beperking is dat de reikwijdte van de Staatsbalans beperkt is tot de Rechtspersoon Staat, dat wil zeggen dat ZBO's, RWT's en decentrale overheden buiten beschouwing blijven. Over de activa en passiva van andere delen van de overheid wordt wel gepubliceerd, maar een totaaloverzicht ontbreekt. Dat leidt ook tot een vertekening van het vermogen van de overheid omdat bijvoorbeeld de kosten van investeringen in infrastructuur worden gedragen door het Rijk, terwijl de infrastructuur in beheer is van decentrale overheden. Zo geeft de Staatsbalans over 2010 een negatief netto vermogen te zien van 14,5 miljard euro en de overheidsbalans een positief netto vermogen van 384,4 miljard euro, dat is ruim boven de 60% bbp. Een tweede probleem bij de Staatsbalans is dat bij de waardering van vooral de niet-financiële activa onvermijdelijk arbitraire keuzes moeten worden gemaakt. Verder zijn mutaties in bestanddelen van de Staatsbalans – voor zover deze het resultaat zijn van gevoerd beleid – al eerder verantwoord. De Staatsbalans geeft daarmee geen extra informatie. Tot slot geeft de Staatsbalans geen inzicht in de financiële risico's van de Staat, en ook niet in de gezondheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn, omdat de kosten van vergrijzen en toekomstige belastingopbrengsten niet worden meegenomen. Voor een oordeel van de financiële positie van de overheid is daar juist wel behoefte aan.

Van Staatsbalans naar overheidsbalans

Om de eerste beperking van de Staatsbalans te ondervangen is het gewenst – zoals ook door uw Kamer naar voren is gebracht – dat de consolidatiekring de hele collectieve sector bestrijkt zodat er een totaaloverzicht ontstaat. Dat vergt dat de balansen van de samenstellende delen van de collectieve sector worden gecombineerd tot een totaalbalans. Deze verbreding ten opzichte van de huidige Staatsbalans kan worden gerealiseerd door aansluiting te zoeken bij de overheidsbalans die het CBS nu nog experimenteel jaarlijks opstelt, naast andere informatie over de overheidsfinanciën. Deze overheidsbalans omvat, naast het Rijk ook de decentrale overheden en de ZBO's/RWT's (voor zover deze niet hoofdzakelijk voor de markt produceren en op een geaggregeerd niveau). Vanaf 2014 wordt het aantal balansposten, dat volgens het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) verplicht is, uitgebreid. De statistische bureaus van de EU-lidstaten (zoals het CBS) worden dan geacht zowel overzichten van financiële als een aantal niet-financiële balansposten samen te stellen. Deze zullen in 2014 door het CBS gepubliceerd worden.

Het heeft een aantal belangrijke voordelen om de overheidsbalans van het CBS de functie te geven die thans de Staatsbalans heeft:

- het combineren van de Staatsbalans met balansen van de andere onderdelen van de overheid is een statistische activiteit die tot de competenties behoort van het CBS;
- de opstelling vindt onafhankelijk plaats. Een belangrijk bijkomend voordeel is dat over waarderingsvraagstukken – de tweede beperking die ik noemde – een onafhankelijk statistisch bureau beslist (cf. versterkt Stabiliteits- en Groeipact);
- het EMU-saldo en de EMU-schuld worden evenals de Staats- en overheidsbalans gebaseerd op ESR. Hoewel de waardering van de EMU-schuld nominaal is en de waardering van verhandelbare schuldtitels op de overheidsbalans tegen marktwaarde, is de EMU-schuld verder nagenoeg op dezelfde statistische voorschriften gebaseerd als die gelden voor de overheidsbalans. Een vergelijking met andere Europese landen is mogelijk. Voor een dergelijke vergelijking is ook van belang dat vanaf 2014 niet-gedekte pensioenverplicht-

tingen van ambtenaren ook als schuld moeten worden opgevoerd. Voor Nederland heeft dit door het bestaan van het ABP geen directe gevolgen, maar voor landen zonder een ABP kan dit wel een substantieel verschil uit maken. Daarnaast moeten alle statistische bureaus in Europa in de overheidsbalans voor de opgebouwde AOW-verplichtingen een raming als PM-post toevoegen.

Het CBS heeft vanuit haar huidige rol al een adequate informatie-infrastructuur met organisaties in de collectieve sector waarvan gebruik gemaakt kan worden. Daarmee kan relatief eenvoudig ook geaggregeerde informatie over bezittingen en schulden van bijv. RWT's/ZBO's (voor zover deze niet hoofdzakelijk voor de markt produceren) en mede-overheden worden verkregen. In het licht van ontwikkelingen in het kader van de Compacte Rijksdienst is het efficiënter daarbij aan te sluiten dan in plaats hiervan separate informatiestromen richting het ministerie van Financiën op te zetten of de Staatsbalans te handhaven of uit te breiden.

Het CBS publiceert de experimentele overheidsbalans in juli/augustus in de Nationale Rekeningen. Later dus dan het huidige publicatiemoment van de staatsbalans op de derde woensdag van mei. Hierdoor kan het CBS wel de waarde van de staatsdeelnemingen in het jaar t-1 meenemen, de Staatsbalans dient vanwege het publicatiemoment voor deze post terug te vallen op t-2. De regering zal bij het CBS nagaan wat mogelijk is aangaande de publicatiewijze en het publicatiemoment van de overheidsbalans.

Overzicht van de Instrumenten ter beoordeling van de financiële positie van de overheid

Met de verbreding van de Staatsbalans tot een overheidsbalans kan een belangrijke verbetering in de informatievoorziening worden gerealiseerd. Langs deze weg kan inzicht worden gegeven in de bezittingen en schulden van de gehele overheid op een bepaald moment. Naast een balans – hoe perfect ook samengesteld – blijft er behoefte bestaan aan andere instrumenten. Voor de beoordeling van de gezondheid van de overheidsfinanciën dient namelijk ook te worden gekeken naar de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de overheid in de toekomst, zowel op de korte, de middellange als de lange termijn. Informatie hierover kan niet uit een balans worden opgemaakt. Het is nu eenmaal niet mogelijk of zinvol om de toekomstige ontwikkeling van de belastingopbrengsten of die van de zorguitgaven in de balans op te nemen. In aanvulling op de overheidsbalans is daarom behoefte aan andere instrumenten, die ook informatie verschaffen over de verwachte toekomstige ontwikkelingen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar ontwikkelingen die een zeker trendmatig karakter hebben en ontwikkelingen die deze trends doorbreken. Zeer belangrijk daarbij is hoe de overheidsfinanciën zich ook op de lange termijn zullen ontwikkelen. Daarvoor zijn we aangewezen op analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van het CPB en de Europese Unie.

Om meer inzicht in de samenhang van de diverse instrumenten te kunnen bieden dient het navolgende overzicht:

1. Het niveau van alle bezittingen en schulden (activa en passiva) van de overheid *op een bepaald moment* kan zoals eerder aangegeven worden ontleend aan de overheidsbalans.
2. De ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid *in het afgelopen jaar* (inclusief een overzicht van de verstrekte garanties) kan worden teruggevonden in de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

3. Omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven en -inkomsten, EMU-saldo en EMU-schuld *op de korte termijn*. Informatie over deze indicatoren voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën is te vinden in diverse budgettaire nota's van het Rijk. Daarnaast bevatten de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk een overzicht van de verstrekte garanties. Een andere belangrijke bron vormen de publicaties van het CPB. Het gaat met name om het Centraal Economisch Plan (CEP) dat in maart/april verschijnt en in de Macro Economische Verkenning (MEV) die tegelijkertijd met de Miljoenennota, in september verschijnt. Deze CPB ramingen hebben altijd betrekking op het lopende en het volgende jaar. Onzekerheidsvarianten in CEP en MEV schetsten een beeld van de risico's voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën in het bijzonder.
4. In budgettaire nota's wordt een overzicht gepresenteerd van de financiële gevolgen van de kredietcrisis en de eurocrisis. Het overzicht geeft (*meerjarige*) informatie over de ermee samenhangende bedragen gegroepeerd naar type maatregel. Steeds wordt aangegeven in welke begroting deze bedragen neerslaan. Ook wordt apart het effect op de staatsschuld gemeld.
5. De ontwikkeling van de overheidsfinanciën *op de middellange termijn*. Informatie hierover kan worden gevonden in de middellange termijnverkenning (MLT) die het CPB voorafgaand aan een nieuwe kabinetsperiode publiceert. Het betreft een macro-economische verkenning voor de daaropvolgende vier of vijf jaren, waarbij wordt verondersteld dat het bestaande overheidsbeleid ongewijzigd wordt doorgezet. In de bijlage van de Miljoenennota zijn meerjarige cijferreeksen opgenomen voor inkomsten en uitgaven.
6. Analyses van de Studiegroep begrotingsruimte. De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) werd in 1971 ingesteld om het *structurele begrotingsbeleid* beter te onderbouwen. In de eerste twee jaar van haar bestaan leverde de studiegroep vijf rapporten af. Daarna ontstond de traditie dat de SBR voorafgaand aan verkiezingen en formatie een advies uitbrengt over het toekomstige begrotingsbeleid en de begrotingsdoelstelling. De politieke partijen hebben dan nog de mogelijkheid om de aanbevelingen van de SBR te verwerken in de verkiezingsprogramma's. Het advies van de SBR speelt doorgaans ook een belangrijke rol in de kabinetsformatie.
7. Het effect van forse economische *schokken op de middellange termijn*. De «Schokproef overheidsfinanciën» biedt inzicht in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in uitzonderlijke omstandigheden. Het is een risicoanalyse gericht op relatief forse financieel-economische schokken, waarbij gekeken wordt naar het effect van een economische schok op de overheidsfinanciën via drie kanalen: de economie, interventies in de financiële sector en overheids garanties. Een dergelijke analyse is dit jaar voor het eerst uitgevoerd. Overwogen zou kunnen worden om een dergelijke analyse te herhalen in het kader van, of in aanvulling op de MLT van het CPB, of wanneer zich een aanzienlijke verandering voordoet in de financieel-economische positie. Zo was de verslechterde schuldpositie van de overheid in combinatie met de toegenomen overheids garanties en de gebleken risico's van de financiële sector aanleiding voor de huidige schokproef.
8. De ontwikkeling van de overheidsfinanciën *op de lange termijn*. Het Centraal Planbureau publiceert met een zekere regelmaat over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn in de zogenoemde *ageing studies*. De recentste ageing studie uit 2010 betrof de periode 2015–2060. Centraal in de ageing studies staat de analyse van de gevolgen van de op ons afkomende vergrijzing in relatie tot houdbare overheidsfinanciën. Vergrijzing leidt tot extra uitgaven o.a. op terreinen van zorg en AOW maar leidt ook tot extra

belastingontvangsten. Per saldo is er bij de vergrijzing sprake van meer uitgaven dan ontvangsten. Bij de analyse wordt gewerkt met het concept van *generational accounting*: uitgangspunt daarbij is dat elke nieuwe generatie evenveel profijt heeft van de overheid als de vorige generatie. Daartoe wordt een voorstelling van gelijke arrangementen per leeftijdscohort gehanteerd. Uit deze analyses resulteert een houdbaarheidssaldo. Tot nu toe betreft het steeds een houdbaarheidstekort. Het dichten van dat houdbaarheidstekort, hetgeen een verdelingsvraagstuk is, is de opgave/uitdaging voor het toekomstige begrotingsbeleid. Het houdbaarheidstekort is overigens geen vast gegeven. Zo liet de ageing studie uit 2010 een houdbaarheidstekort zien van 4½% bbp. Dit was een verslechtering met 1½% BBP ten opzichte van de studie uit 2006. Factoren als de gestegen levensverwachting en de gevolgen van de financiële crisis waren hier onder meer debet aan.

In de discussie naar aanleiding van het AR-rapport en de beantwoording van de vragen daarover kwam duidelijk naar voren dat de omvang en diepgang van de financiële documenten aan uw Kamer aanzienlijk is. Het hierboven gegeven overzicht laat dat ook zien. Nog meer informatie zal op zich niet leiden tot een beter overzicht en in samenhang daarmee betere politieke besluitvorming. Ik deel de mening van uw Kamer dat het nuttig is om een overzicht te hebben, waarbij de relevante informatie wordt samengebracht: terugblikkend, vooruitkijkend, financieel, niet-financieel en statistisch en dan ook op het niveau van de gehele collectieve sector. Met de huidige digitale mogelijkheden zou een internetpagina snel en overzichtelijk inzicht moeten kunnen geven. Waar nodig en gewenst kan worden doorgelinkt naar achterliggende stukken met meer toelichting en gedetailleerde informatie, ongeacht of die van Financiën het CPB, het CBS of nog andere bronnen afkomstig zijn. Op deze wijze zou tegemoet gekomen kunnen worden aan uw wens tot meer overzicht, zonder daarbij de bestaande verantwoordelijkheden en wettelijke afspraken te doorbreken of te veranderen.

3. Beantwoording van de specifieke vragen en opmerkingen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in welke mate de overheid balans van het CBS een alternatief kan zijn voor de staatsbalans en te bezien of informatie uit de overheid balans van het CBS de huidige staatsbalans tot een interessanter en relevanter document kan maken. De leden van de PvdA-fractie achten het een ernstige omissie dat de meting van het vermogen momenteel beperkt blijft tot de rechtspersoon staat. De leden van de PvdA-fractie hebben de regering gevraagd voorstellen te doen die o.a. meer inzicht geven in de overheidsactiva.

De reikwijdte c.q. consolidatiekring van de staatsbalans betreft nu de juridische rechtspersoon Staat der Nederlanden. Zoals ik hiervoor heb betoogd zie ik de overheid balans van het CBS als een aanzienlijke verbetering voor de huidige staatsbalans omdat zo meer inzicht kan worden gegeven in de overheidsactiva.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar het standpunt van de regering inzake IPSAS en de betekenis daarvan voor de discussie over de staatsbalans.

De regering is géén voorstander van de invoering van een nieuwe internationale boekhoudstandaard voor de gehele overheid. De regering is wél voorstander van internationale vergelijkbaarheid. Het ESR (Europees Stelsel van Rekeningen) – de EU-standaard – is door de EU voorgeschreven voor de bepaling van de EMU-schuld en het EMU-saldo.

Eurostat is daarbij onafhankelijk scheidsrechter voor de toepassing van het ESR. Het ESR wordt ook toegepast voor de staatsbalans. De overheidsbalans van het CBS is gebaseerd op het ESR. Het zijn nu budgettaire krappe tijden: de invoering van een ander boekhoudstelsel is kostbaar en daarom niet aan de orde. Een internationale boekhoudstandaard als bijvoorbeeld IPSAS laat ook meer ruimte voor interpretatie dan nu het geval is bij ESR, wat ten koste gaat van de vergelijkbaarheid tussen landen. Zo worden bijvoorbeeld meerdere waarderingsgrondslagen voor financiële en niet-financiële activa toegestaan en zijn er geen aparte voorschriften voor de sociale zekerheid. Overigens biedt invoering van een boekhoudstelsel geen garantie dat fraude niet meer voorkomt. We hebben juist de afgelopen jaren veel voorbeelden van boekhoudfraude gezien op basis van standaarden gerelateerd aan IPSAS. Denk aan de fraude bij Enron, waarbij de boekhouding gebaseerd was op US Gaap. IPSAS is vooral bedoeld voor de financiële verantwoording via een balans. Het vermogen van de staat, zijnde de kernvariabele van de balans, is geen sturingsvariabele in het begrotingsbeleid. Het beleid vraagt niet om IPSAS. Voorts zij opgemerkt dat er misverstanden bestaan over IPSAS. IPSAS wordt meestal in verband gebracht met batenlastenstelsels. Er zijn evenwel 2 sets van IPSAS voorschriften. Een set voor overheden met een boekhouding op kasbasis en een set voor overheden met een batenlastenboekhouding. Belangrijk te melden is dat de kasbasis IPSAS voor een kasstelsel geen volledige balans verplicht stelt.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe de regering aankijkt tegen het voorbeeld van Nieuw-Zeeland waar een vorm van Staatsbalans bestaat die als sturingsinstrument is ingebed in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

De balans is op zich geen sturingsinstrument in het begrotingsbeleid van Nieuw-Zeeland. Wel zijn twee posten van de balans – de schuld van de staat («Crown») en het netto vermogen van de Staat – onderdeel van het begrotingsbeleid van Nieuw-Zeeland voor de middellange termijn. Naast die twee posten staan in Nieuw-Zeeland het saldo, de uitgavetotalen en de ontvangstentotalen centraal in het begrotingsbeleid. In de Nederlandse context spelen vier van de vijf onderdelen van het Nieuw-Zeelandse begrotingsbeleid een rol: het trendmatig begrotingsbeleid stelt eisen aan uitgaven en ontvangsten, en het SGP stelt eisen aan saldo en schuld. Het concept netto vermogen is in de Nederlandse en Europese context echter geen direct sturingsinstrument. Dat is wel het geval in Nieuw-Zeeland vanwege het streven om voorbereid te zijn op demografische veranderingen in de komende twintig jaar. In Nederland wordt hetzelfde beoogd door het concept lange termijn houdbaarheid dat het CPB berekent aan de hand van houdbare schuld niveaus. Het vermogen van de overheid heeft daarmee indirect een plaats in de ageing studies van het CPB, en daarmee in het begrotingsbeleid. Wanneer de Nieuw-Zeelandse projecties worden vergeleken met die van het CPB dan valt op dat het CPB projecties maakt en met 2060. In Nieuw-Zeeland worden kortere projecties gemaakt tot ongeveer 2025 en deze projecties zijn aanzienlijk minder onderbouwd dan de ageing studies van het CPB.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de nieuwe instrumenten Garantieoverzicht van het Rijk en de Schokproef in de toekomst een plek vinden in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Mede n.a.v. deze vraag heb ik eerder in deze brief reeds geschetst hoe de diverse instrumenten passen in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het netto vermogen van de staat er uit zou zien als aan beide zijden van de balans dezelfde discontovoet wordt gehanteerd.

Ik heb eerder aangegeven dat het ESR voorschrijft dat zowel activa als passiva tegen marktprijs opgenomen moeten worden. Zowel bij de staatsschuld als bij de minerale reserves vindt waardering plaats tegen marktprijs. Bij de staatsschuld worden de staatsobligaties gewaardeerd tegen de koersen per ultimo jaar. De (onderhandse) leningen worden tegen de nominale waarde gewaardeerd. Bij de minerale reserves wordt de marktprijs zo goed als mogelijk benaderd door in lijn met ESR gebruik te maken van een netto contante waarde methodiek. Het CBS maakt gebruik van OECD-richtlijnen en komt ook uit op 4%. Deze discontovoeten zijn enige tijd geleden in het rapport Risicowaardering tegen het licht gehouden en bevestigd. Activa en passiva dienen niet per definitie met dezelfde discontovoet behandeld te worden. Ook zaken als risico-opslag spelen mee en dat kan per activum verschillen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke categorieën activa en passiva Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer onvoldoende zicht hebben, terwijl die wel van belang kunnen zijn voor het financiële weerstandsvermogen van de overheid, met name op het gebied van vastgoed en gebouwen en de vermogens en verplichtingen van de ZBO's en RWT's.

In het kader van de projecten Compacte Rijksdienst wordt momenteel gewerkt aan de herziening van een rijks-vastgoedbeheer. Hierin zullen ook vraagstukken met betrekking tot inzicht in het vermogen van overheidsactiva (voor zover het vastgoed betreft) worden meegenomen. U kunt dan denken aan een waarderingssystematiek voor het huidige vastgoed in bezit van de Rijksoverheid, alsmede inzichtelijkheid in het vermogen van de totale overheidsactiva (voor zover het vastgoed betreft). Het streven is om te komen tot een beheerstelsel, waarbinnen deze vraagstukken zijn meegenomen.

De reikwijdte van de overheidsbalans van het CBS is breder dan van de huidige Staatsbalans en heeft ook betrekking op de vermogens en verplichtingen van ZBO's en RWT's (voor zover die niet hoofdzakelijk voor de markt produceren) op een geaggregeerd niveau.

De leden van de D66-fractie vragen om een voorstel waarin de stresstest en vergrijzingssommen gecombineerd worden en het voor de Kamer op die manier goed inzichtelijk wordt wat de risico's zijn.

De risico's waarnaar in de Schokproef Overheidsfinanciën gekeken wordt, kennen een andersoortig karakter dan de vergrijzingssommen en vergen daarom een andere analyse. Bij de schokproef gaat het om min of meer acute tegenvallers die de begrotingspositie direct beïnvloeden. De schokproef heeft een tijdshorizon van vijf jaar. In de vergrijzingssommen hebben de schokken een lange-termijn karakter: de effecten van bijvoorbeeld een langere levensverwachting zijn binnen de eerste vijf jaar beperkt, terwijl deze op lange termijn groot zijn. De schokproef houdt wel rekening met de directe (korte-termijn) effecten van de gekozen fictieve financieel-economische schokken op de pensioenfondsen en als gevolg daarvan op de consumptie en de economische groei door lagere aandelenkoersen en veranderingen in de rente. De effecten van de fictieve schokken op lange termijn zijn afhankelijk van vele factoren en veronderstellingen. De vuistregel tussen overheidsschuld en houdbaarheid is hierbij dat een toename van de overheidsschuld met 1% bbp grofweg leidt tot een toename van het houdbaarheidstekort met 0,013% bbp. In de simulaties die in de schokproef zijn opgenomen betekent dit bij ruwe

benadering een houdbaarheidsverlies van 0,32% bbp in simulatie 1, 0,25% bbp in simulatie 2 en 0,4% bbp in simulatie 3.

¹ Samenstelling:

Leden: Omtzigt, P.H. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Gerven, H.P.J. van (SP), voorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Broeke, J.H. ten (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Schouten, C.J. (CU) en Vacature, (CDA).

Plv. leden: Knops, R.W. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ziengs, E. (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Grashoff, H.J. (GL), Straus, K.C.J. (VVD), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Aptroot, Ch.B. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).

Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature, (SP), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).