

Vergaderjaar 2010–2011

32 755

Staatsbalans: zicht op staatsvermogen

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 juni 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben over het rapport »Staatsbalans, zicht op staatsvermogen« van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 32 755, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 10 juni 2011 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Dezentjé Hamming-Bluemink

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1, 7, 8 en 11

Wat is het nut van de staatsbalans?

In welke mate is een staatsbalans geschikt in een kas- en verplichtingenstelsel?

Hoe waardeert de regering de nut en noodzaak van de staatsbalans, mede in het licht van een kleinere compacte overheid?

Wat is de informatiewaarde van de staatsbalans in het algemeen en de waardering van het staatsvermogen en de niet-financiële activa in het bijzonder? Welke belangrijke informatie gaat verloren wanneer de staatsbalans niet meer wordt gepubliceerd?

Doel van de Staatsbalans is om inzicht te verkrijgen in de omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat, de wijzigingen in de vermogensbestanddelen in het afgelopen jaar en de oorzaken van deze wijzigingen. De toegevoegde waarde van deze informatie, zoals verstrekt door middel van de Staatsbalans, is naar de mening van het kabinet echter beperkt. Het streven van dit kabinet naar een compacte Rijksdienst vormt een extra aanleiding om te bezien hoe de beschikbare capaciteit het beste kan worden ingezet om de Kamer van adequate informatie te voorzien.

De Staatsbalans maakt momenteel deel uit van de informatievoorziening gericht op inzicht in de overheidsfinanciën. Beleidsmatig relevante informatie is erop gericht om de Tweede Kamer in staat te stellen om te beoordelen op welke wijze het kabinet invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid om, in dit verband, de overheidsfinanciën ook op lange termijn gezond te maken en te houden. De centrale vraag daarbij is of de overheid op lange termijn aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen. Daarom dient voor de beoordeling van de gezondheid van de overheidsfinanciën niet alleen te worden gekeken naar de omvang van de staatsschuld en de overheidsactiva op een bepaald moment, maar ook naar de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de overheid in de toekomst. Dat is de reden dat de Tweede Kamer op diverse manieren en via verschillende instrumenten regulier wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën:

- meerdere malen per jaar wordt in en ten tijde van de budgettaire nota's actuele informatie gepubliceerd over de ontwikkeling van de staatsschuld en van de financiële activa (via de crisismonitor met onder andere informatie over staatsdeelnemingen in o.a. banken);
- jaarlijks wordt met de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk door het Kabinet verantwoording afgelegd over de inkomsten en uitgaven van de overheid, waarbij ook een overzicht van de verleende garanties wordt verstrekt;
- het Centraal Planbureau publiceert minstens eens in de vier jaar over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn (de ageing studies);
- het Centraal Planbureau publiceert minstens eens in de vier jaar een studie met middellange termijn scenario's met uitgebreid aandacht voor de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid;
- waar dit gewenst is, worden ook andere instrumenten ingezet om de Tweede Kamer zo gericht mogelijk informatie te verschaffen. Een goed voorbeeld is de risicoanalyse (stresstest) voor de Nederlandse economie en de begroting, die ik de Kamer heb toegezegd tijdens de laatste Algemene Financiële beschouwingen en die dit jaar wordt uitgevoerd.

De Staatsbalans maakt deel uit van bovenstaande informatiestromen over de overheidsfinanciën en geeft informatie over de stand van zaken van het staatsvermogen per ultimo van het afgesloten jaar. Het opstellen van een Staatsbalans door de minister van Financiën vloeit niet logisch voort uit het huidige administratieve stelsel dat de Rijksoverheid hanteert

(verplichtingen-kasstelsel). Ik beschouw de presentatie van deze balans als extra informatie richting de Tweede Kamer over het vermogen van de rijksoverheid en de belangrijkste mutaties daarin ten opzichte van voorgaand jaar.

De waarde van deze extra informatie die de Staatsbalans biedt is in de ogen van het kabinet beperkt. Onvermijdelijk dienen arbitraire keuzes te worden gedaan ten aanzien van de waardering van vooral de niet-financiële activa. Zoals de Rekenkamer terecht opmerkt, worden niet alle activa van de collectieve sector in beschouwing genomen. Een fundamentele beperking is dat de Staatsbalans geen instrument is waarmee informatie over toekomstige ontwikkelingen van de overheidsfinanciën kan worden gegeven. Daarvoor zijn we aangewezen op bovengenoemde analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van het CPB en de Europese Unie. De Staatsbalans bevat vooral standen, en voor zover in de toelichting bij de balansposten is aangegeven welke mutaties het gevolg zijn van gevoerd beleid, is dit al eerder of elders verantwoord in brieven aan de Tweede Kamer of in andere begrotings- en verantwoordingsstukken.

In historisch perspectief is de toegevoegde waarde van de Staatsbalans voor het politieke besluitvormingsproces in mijn ogen niet groot geweest. Om deze reden is ongeveer 20 jaar geleden afschaffing van de Staatsbalans al aan de orde geweest en gaat de Minister van Financiën graag in op het verzoek van uw Commissie om nader van gedachten te wisselen over nut en noodzaak van de Staatsbalans.

2

Welke onderdelen van het overheidsbezit zijn niet gewaardeerd? Is fysieke infrastructuur bijvoorbeeld ook gewaardeerd?

De staatsbalans wordt opgesteld op basis van de voorschriften van het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR). Uit dien hoofde omvat de staatsbalans zowel financiële als niet-financiële bezittingen van de Staat der Nederlanden. De fysieke infrastructuur (onder andere dijken, wegen en bruggen) is daarbij opgenomen op de staatsbalans onder de niet-financiële bezittingen. Fysieke infrastructuur buiten de rechtspersoon Rijk (bv. gemeenten, waterschappen, provincies, Prorail) zijn echter niet in de Staatsbalans opgenomen, maar in de balansen van die afzonderlijke rechtspersonen. In principe zijn alle overheidsbezittingen gewaardeerd waarvan activering op de balans door het ESR is voorgeschreven. Voorwaardelijke bezittingen waarvan activering niet is voorgeschreven zijn dan ook niet terug te vinden op de staatsbalans. Het betreft dan bijvoorbeeld de toekomstige belastingcapaciteit van Nederland. Evenmin zijn opgenomen op de staatsbalans voorwaardelijke verplichtingen samenhangende met de vergrijzing van Nederland zoals de toekomstige AOW-verplichtingen en toekomstige zorguitgaven. Voor dergelijke informatie is niet de staatsbalans de aangewezen informatiebron maar de met een zekere regelmaat door het CPB gemaakte studies over gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën.

3

Maken ratingbureaus gebruik van dergelijke analyses?

Voor zover mij bekend maken ratingbureaus weinig of geen gebruik van staatsbalansen bij het bepalen van ratings van overheden. De ratingbureaus maken eerder gebruik van actuele informatie over indicatoren als economische groei, EMU-saldo en EMU-schuld zoals ingeval van Nederland te vinden in budgettaire nota's en in publicaties van het Centraal Planbureau en De Nederlandse Bank.

4

Waarom worden in de staatsbalans de gasbaten tegen een hogere contovoet gewaardeerd dan de staatsschuld? Dit zorgt er toch voor dat je de ene kant van de balans op een andere manier waardeert dan de ander? Hoe zou de staatsbalans er uitzien als dit tegen dezelfde contovoet gewaardeerd zou worden?

Bij de samenstelling van de staatsbalans is de regel dat de ene kant van de balans (activa) op dezelfde wijze gewaardeerd wordt als de andere kant van de balans (passiva). Het ESR schrijft voor 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. Opgemerkt zij, dat bij de gasbaten alleen de toekomstige niet-belastingmiddelen/royalties worden gediscoteerd, niet de toekomstige opbrengsten uit hoofde van vennootschapsbelasting, conform het algemene gebruik in de Staatsbalans om de toekomstige belastingcapaciteit niet in beschouwing te nemen. De keuze van de rente op lange termijn staatsobligaties hierbij is eveneens in lijn met het ESR.

5a

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de stresstest voor de overheidsfinanciën?

Momenteel wordt een analyse uitgevoerd op de risico's die de Nederlandse begroting loopt. De risicoanalyse wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën, waarbij gebruik wordt gemaakt van de expertise van het CPB en DNB. De resultaten zijn nog niet bekend.

5b

Wanneer wordt deze naar de Kamer gezonden?

Al eerder is toegezegd dat de Kamer in 2011 wordt geïnformeerd.

6

Een doel van de staatsbalans is om inzicht te krijgen in impliciete en expliciete financiële verplichtingen van de staat. Is een stresstest voor de overheid hiervoor een alternatief?

Bij vraag 1 is aangegeven dat het doel van de Staatsbalans is om inzicht te verkrijgen in de omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat, de wijzigingen in de vermogensbestanddelen in het afgelopen jaar en de oorzaken van deze wijzigingen.

De risicoanalyse (stresstest) neemt als uitgangspunt uiteraard de impliciete en expliciete financiële verplichtingen van de staat. Maar waar de staatsbalans onderdeel is van de financiële verslaglegging van het Rijk, en daarmee in zijn aard een instrument is dat «terugkijkt», is de risicoanalyse (stress test) een instrument waarmee wordt gekeken naar mogelijke toekomstige gevolgen voor de overheidsfinanciën wanneer een bepaald risico zich materialiseert.

9

Wanneer de regering kiest voor een blijvende publicatie van de staatsbalans, is de regering bereid de consolidatiekring uit te breiden en de balanspost voorzieningen in de staatsbalans op te nemen? Wil de regering ook beleidsconclusies koppelen aan de staatsbalans, bijvoorbeeld hoe het vermogen van de staat is verdeeld over generaties?

Het kabinet is op dit moment niet voornemens de consolidatiekring van de staatsbalans uit te breiden (zie ook het antwoord op vraag 10). Wat het vraagstuk van de voorzieningen betreft laat het kabinet zich leiden door de voorschriften van het ESR. Het ESR kent ingeval van de Nederlandse staat geen te activeren voorzieningen en daarom mag de staatsbalans geen voorzieningen bevatten. Op dit moment is de staatsbalans geen sturingsvariabele in het begrotingsbeleid, zowel nationaal als in EU-verband. Dientengevolge verbindt het kabinet geen beleidsconclusies aan de staatsbalans.

10

Kan de regering een inschatting maken van de ambtelijke kosten die gemaakt moeten worden voor een uitbreiding van de consolidatiekring van de staatsbalans, het toevoegen van de balanspost voorzieningen en het nauwkeuriger waarderen, tegen marktprijzen, van de niet-financiële activa? Wegen deze extra kosten op tegen de baten van extra informatie?

Gezien de beperkte toegevoegde waarde die kan worden toegekend aan de informatie in de Staatsbalans, de beschikbaarheid van meer beleidsmatig relevante documenten en het streven naar een compacte Rijksdienst streeft het kabinet naar meer doelmatigheid en niet naar het verder uitbreiden van de Staatsbalans, omdat dit geen betere beslissingen zal opleveren. Het uitbreiden van de consolidatiekring (naar o.a. honderden RWT's, ZBO's, gemeenten, waterschappen, provincies) levert niet alleen ambtelijke kosten op bij de diensten die deze informatie moeten opstellen en de verwerking hiervan door de departementen, maar ook in de controletoeren. In plaats van de voorzieningen wordt al een overzicht verstrekt van garanties. Indien de niet-financiële activa nog uitgebreider en nauwkeuriger zouden moeten gewaardeerd, dan zal ook een beroep moeten worden gedaan op externe bureaus. De kosten kunnen op dit moment niet goed worden ingeschat want hangen sterk af van de beoogde uitbreiding en nauwkeurigheid. Waardering van doorgaans niet op de markt verhandelbare niet-financiële activa van het Rijk blijft echter altijd arbitrair. Daarmee lijken de extra kosten niet op te wegen tegen de extra baten van de informatie.

12

Wat is het verschil in euro's tussen de huidige waardering van de ING back-up faciliteit in de staatsbalans en de waardering van de ING back-up faciliteit tegen marktprijzen?

Op de staatsbalans staat per 31-12-2010 de volgende post vermeld voor de Alt-A portefeuille:

Alt-A portefeuille (nominaal)	€ 16.1 mld
-/- Buffer in de IABF transactie (na verwerking resultaat 2010)	€ 3.3 mld
Balanswaarde Alt-A portefeuille	€ 12.8 mld

De marktwaarde van de Alt-A portefeuille bedroeg per 31-12-2010 op basis van indicatieve prijzen ca. 65% van de nominale waarde (ca. € 10,5 mld).

Het verschil tussen de nominale en de marktwaarde van de portefeuille bedraagt ca. € 5,6 mld.
Na correctie voor de buffer in de IABF transactie is sprake van een verschil van ca. € 2,3 mld. Dit wil niet zeggen dat er sprake is van een verlies van € 2,3 mld.

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), 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), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), 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), 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), Graus, D.J.G. (PVV), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (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), Werf, M.C.I. van der (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).