



Paper

Wat rekent het CBS tot de sector overheid?

Guihong Chi

Juli 2018

Inhoud

Samenvatting 3

1. Inleiding 4

2. Afbakening sector overheid 5

2.1 De overheid en haar subsectoren 5

2.2 Publieke versus private sector 8

3. Criteria en toepassing sectorclassificatie 10

3.1 Juridische eenheid en sectorindeling 10

3.2 Heeft de eenheid zelfstandige beslissingsbevoegdheid? 13

3.3 Hebben publieke eenheden beslissende zeggenschap? 14

3.4 Is de eenheid een marktproducent? 17

3.5 Heeft de centrale of lokale overheid beslissende zeggenschap? 20

4. Omvang sector overheid 22

Literatuur en bronnen 24

Samenvatting

Het zorgvuldig afbakenen van de sector overheid is belangrijk voor het vaststellen van het overheidstekort en de overheidsschuld. Enkele duizenden instellingen worden meegerekend in deze cijfers. Bekende overheidsinstellingen, zoals ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen horen er uiteraard bij. Dat veel andere instellingen ook tot de overheid behoren, is wat minder vanzelfsprekend, bijvoorbeeld onderwijsinstellingen. Op basis van welke criteria worden instellingen tot de overheid gerekend? Hoe verhoudt de overheid zich tot de publieke sector?

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bakent voor de macro-economische statistieken van de overheidsfinanciën, zoals het overheidssaldo en de overheidsschuld, de overheid af volgens Europese richtlijnen, die zijn opgenomen in de Europese verordening betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 2010 en het Handboek overheidstekort en -schuld (Manual on Government Deficit and Debt, 2016). De belangrijkste taken van de overheid zijn het opstellen van wetten, het opleggen en innen van collectieve middelen, zoals belastingen en heffingen, en het inzetten van de collectieve middelen voor dienstverlening aan de samenleving. Instellingen van de overheid én instellingen die onder zeggenschap van de overheid vallen, vormen de publieke sector. De volgende opeenvolgende criteria zijn van belang voor afbakening van de publieke sector en de sector overheid:

- a. Heeft de instelling zelfstandige beslissingsbevoegdheid? Dit houdt in: kan de instelling op eigen naam activa bezitten, contracten afsluiten, leningen aangaan en een volledige boekhouding opstellen?
- b. Hebben publieke instellingen beslissende zeggenschap? Dit betekent: hebben publieke instellingen de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van de instelling vast te stellen?
- c. Is de instelling een marktproducent? Dit wil zeggen: opereert de instelling op een markt waarbij de prijzen en de hoeveelheid van haar goederen en diensten worden bepaald door vraag en aanbod?
- d. Als er sprake is van beslissende zeggenschap van de overheid, ligt die dan bij de centrale of de lokale overheid?

De eerste drie criteria bepalen of de instelling wel of niet tot de publieke sector of de sector overheid wordt gerekend. Het criterium d is voor de indeling in de subsector binnen de overheid. Dit artikel gaat dieper in op deze criteria en de toepassing ervan. Als voorbeeld worden twee bekende organisaties, Nederlandse Spoorwegen en ProRail, aan de criteria getoetst.

Dit artikel is een actualisatie van de eerste versie, gepubliceerd in december 2016. De actualisatie heeft vooral betrekking op hoofdstuk 4. Daarin zijn de cijfers van 2016 gebruikt die in juli 2018 openbaar gemaakt zijn.

1. Inleiding

De meeste burgers associëren de term 'overheid' met ministeries, die bijvoorbeeld wetten opstellen en landelijk beleid maken, en met gemeenten, die zorgdragen voor het lokaal bestuur, en waar je een vergunning kunt aanvragen of een paspoort kunt verlengen. Daarnaast weten de meeste mensen dat de overheid collectieve middelen int, zoals belastingen en heffingen, en die vervolgens inzet voor collectieve dienstverlening. Denk aan het aanleggen van wegen en straten, en het handhaven van de openbare orde.

Voor de macro-economische statistieken van de overheidsfinanciën, zoals de inkomsten, uitgaven, het overheidssaldo¹⁾ en de overheidsschuld, moet het CBS de overheid afbakenen volgens Europese regels. Deze zijn opgenomen in de Europese verordening betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 2010 (hierna afgekort tot ESR 2010, zie Europese Unie, 2013). Daarnaast gelden er aanvullende richtlijnen voor de statistieken van de overheidsfinanciën: het Handboek overheidstekort en -schuld (Manual on Government Deficit and Debt, European Union, 2016). Alle landen van de Europese Unie zijn verplicht om de overheid voor de macro-economische statistieken op deze manier af te bakenen, zodat deze statistieken vergelijkbaar zijn tussen landen.

Waarom moeten we eigenlijk de overheid zo precies afbakenen? De statistieken van de overheidsfinanciën zijn belangrijk in het kader van het Europees monetair en financieel beleid. In de Europese Unie is afgesproken dat het overheidstekort van een land kleiner moet zijn dan 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en de overheidsschuld minder dan 60 procent. Eurostat, het statistiekbureau van de Europese Unie, ziet er streng op toe dat deze cijfers goed uitgerekend worden. Lidstaten dienen de tekorten en schulden van alle instellingen in de sector overheid mee te tellen. Ze moeten de methode en de instellingen die meegerekend zijn in de statistieken openbaar maken (Europese Unie, 2009, 2011). Het CBS publiceert op zijn website een lijst van instellingen die tot de sector overheid van de macro-economische statistieken worden gerekend (het overheidsregister van het CBS).

Wat is er moeilijk aan deze statistische afbakening van de overheid? Zoals genoemd, kent iedereen de bekende overheidsinstellingen, zoals ministeries, provincies en gemeenten. Maar er zijn veel instellingen die onder toezicht van deze overheidsinstellingen taken uitvoeren, met of zonder geld uit collectieve middelen. Denk aan openbare bibliotheken, onderwijsinstellingen, woningbouwstichtingen en -verenigingen en openbaarvervoerbedrijven. Hoe gaan we om met dergelijke instellingen in onze statistieken? Die vraag is lang niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Deze instellingen kennen uiteenlopende kenmerken, bijvoorbeeld een vennootschap of een stichting in de juridische vorm. Het is niet één kenmerk of een simpele combinatie van kenmerken die uitsluitend kan geven over de indeling in de overheid. Hiervoor gaan we dieper op de Europese criteria in.

In dit artikel leggen we uit hoe het CBS bepaalt welke instellingen onder de overheid vallen.

¹⁾ Het overheidssaldo (ook wel EMU-saldo genoemd) is het saldo van uitgaven en inkomsten van de overheid. Een positief saldo betekent een overschot en een negatief saldo een tekort.

Hoofdstuk 2 gaat in op de afbakening van de sector overheid voor macro-economische doeleinden. Daarnaast maken we een indeling in subsectoren van de overheid. Ook leggen we uit wat we in de statistiek onder publieke sector verstaan. In hoofdstuk 3 lichten we nader toe welke criteria het CBS hanteert voor het indelen van een instelling in de publieke sector of de sector overheid. Als voorbeeld ter verheldering toetsen we twee bekende organisaties, Nv Nederlandse Spoorwegen (NS) en ProRail bv (ProRail), aan deze criteria. Tot slot laten we ter illustratie in hoofdstuk 4 de omvang van de overheid in de statistieken van de overheidsfinanciën zien met behulp van enkele kerncijfers.

Opmerkingen vooraf:

De criteria in dit artikel zijn bedoeld voor de macro-economische statistieken.

- De classificatie heeft geen bestuurlijke of juridische consequenties voor de instellingen die in dit document worden genoemd en de instellingen die in het overheidsregister van het CBS staan.
- In dit artikel worden een aantal belangrijke basisaspecten voor de sectorclassificatie besproken. Dit artikel is niet bedoeld voor een uitputtende technische opsomming van alle voorkomende gevallen.
- De inhoud van dit artikel is onderhevig aan nieuwe inzichten, aanvullende richtlijnen en/of veranderingen in de praktijk. Wanneer daartoe aanleiding is, wordt dit artikel geactualiseerd.

2. Afbakening sector overheid

Dit hoofdstuk maakt duidelijk wat voor macro-economische statistieken onder de sector overheid wordt verstaan en hoe deze wordt afgebakend ter onderscheiding van de publieke en private sector.

2.1 De overheid en haar subsectoren

In de samenleving en in het economisch verkeer speelt de overheid een bijzondere rol. Zo kan zij wetten opstellen om daarmee het gedrag van organisaties en huishoudens te beïnvloeden. Ook kan zij belastingen en andere verplichte heffingen opleggen. De belangrijkste economische functies van de overheid zijn:

- a) Het verschaffen van goederen en diensten aan de gemeenschap die grotendeels gratis zijn of tegen niet-marktprijzen worden aangeboden en het financieren hiervan uit belastingmiddelen en andere inkomsten (collectieve middelen). Denk aan collectieve diensten, zoals bij openbaar bestuur, defensie en wetshandhaving, of aan individuele diensten, zoals bij onderwijs, gezondheidszorg, recreatie en culturele voorzieningen.
- b) Het herverdelen van inkomen en vermogen door middel van overdrachten, bijvoorbeeld door belastingen en sociale uitkeringen.

Het zijn in eerste instantie ministeries, provincies en gemeenten die deze functies uitoefenen. Deze instellingen zijn ingesteld door de Grondwet. Daarnaast regelt de Grondwet ook dat de Eerste en Tweede Kamer wetgevers zijn. De Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman controleren en adviseren de wetgevers.

Er kan geen twijfel over bestaan dat deze door de Grondwet ingestelde instellingen de kernoverheidsinstellingen zijn. Daarnaast is het gebruikelijk dat deze overheidsinstellingen aparte instellingen oprichten waaraan ze een deel van de taken overdragen op het gebied van bijvoorbeeld onderzoek en ontwikkeling, zorg en welzijn, milieu en onderwijs.

De gedachte is dat deze aparte instellingen de taken effectiever kunnen uitvoeren vanwege hun expertise en grotere politieke onafhankelijkheid. Ook worden zo de (financiële) risico's buiten de kernoverheidsinstellingen gehouden. Voor statistische doeleinden mag het niet uitmaken of de overheid deze taken zelf uitvoert of een andere instelling onder zeggenschap van de overheid. De overheid bestaat daarom voor de statistiek niet alleen uit de kernoverheidsinstellingen, maar ook uit alle instellingen die onder zeggenschap van een overheidsinstelling vallen én diensten hoofdzakelijk leveren tegen niet-marktprijzen²⁾.

Nederlandse overheidsinstellingen die werkzaam zijn in het buitenland, zoals ambassades, behoren ook tot de Nederlandse overheid. Buitenlandse ambassades die gevestigd zijn in Nederland en internationale instellingen zoals het Internationaal gerechtshof in Den Haag worden daar niet toe gerekend.

Ministeries richten zogenaamde agentschappen op voor uitvoerende taken. Deze agentschappen, zoals Rijkswaterstaat en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), werken direct onder toezicht van ministeries. Agentschappen en de bovengenoemde, door de Grondwet ingestelde instellingen, worden in de macro-economische statistieken de Rijksoverheid (ook wel het Rijk) genoemd. Op basis van de geografische werkgebieden – het Rijk heeft heel Nederland als mogelijk werkterrein – delen we het Rijk in bij de centrale overheid.

Gemeenten en provincies behoren tot de lokale overheid. Binnen de lokale overheid zijn de waterschappen bij wet ingesteld voor het beheer van waterkwantiteit en -kwaliteit. Elk waterschap werkt in een bepaald gebied dat ontstaan is op grond van bijvoorbeeld de stroomgebieden van rivieren en beken (Iedema en Wiebinga, 2010). Dit werkgebied valt niet samen met dat van een provincie of gemeente. Daarnaast richten gemeenten, provincies en waterschappen soms samenwerkingsverbanden op om specifieke taken uit te voeren. Deze samenwerkingsverbanden noemen we gemeenschappelijke regelingen (GR's) (zie kader).

Tot slot zijn er de socialezekerheidsfondsen, die bij wet zijn ingesteld en zorgdragen voor uitkeringen in het kader van sociale zekerheid en vergoeding van ziektekosten. Deze fondsen worden beheerd door zes instellingen: Zorginstituut Nederland, Sociale Verzekeringsbank, College Sanering Zorginstellingen, de Nederlandse Zorgautoriteit, Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen en het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Deze worden ingedeeld in een aparte subsector.

²⁾ In de Macro Economische Verkenning van het Centraal Planbureau (CPB) en de Miljoenennota van de regering wordt de overheid de collectieve sector genoemd.

Zodoende wordt de sector overheid verdeeld in de volgende subsectoren:

- Centrale overheid:
 - Rijksoverheid
 - Overige centrale overheid
- Lokale overheid:
 - Gemeenten
 - Gemeenschappelijke regelingen (GR's)
 - Provincies
 - Waterschappen
 - Overige lokale overheid
- Socialezekerheidsfondsen

Gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling (GR) is een samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincies of waterschappen dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgericht. Er zijn vijf soorten gemeenschappelijke regelingen (Commissie BBV, 2006 en Q&A's Intergemeentelijke samenwerking³⁾):

- Een openbaar lichaam met een algemeen bestuur, bijvoorbeeld veiligheidsregio's.
- Een bedrijfsvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe.
- Een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld: Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region.
- Een zogenaamde centrumgemeente. Voor de taak maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 43 centrumgemeenten, die deze taken niet alleen uitvoeren voor de eigen inwoners, maar ook voor een of meer omliggende gemeenten.
- Een regeling zonder meer, waarbij geen organisatorisch verband wordt opgericht maar alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd, de zogenaamde lichte regeling. Denk hierbij aan een regeling tussen een aantal gemeenten voor samenwerking bij decentralisaties in het sociale domein. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het opdoen en uitwisselen van expertise.

Alleen de eerste twee genoemde GR's kunnen zelfstandig in het economisch verkeer optreden. Ze hebben een dagelijks bestuur en een voorzitter. En ze kunnen op eigen naam activa bezitten, schulden aangaan, contracten afsluiten en personeel in dienst nemen. Dit zijn de zogenaamde *harde* GR's.

In de praktijk wordt een openbaar lichaam gebruikt voor zeer uiteenlopende, veelal uitvoerende taken, zoals gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's), intergemeentelijke sociale diensten (ISD's) en belastingsamenwerkingen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt gebruikt voor beleidsarme, uitvoerende taken. De harde GR's worden afzonderlijk geregistreerd in de sector overheid.

³⁾ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/12/08/q-a-s-intergemeentelijke-samenwerking>, geraadpleegd op 18 juli 2018).

De laatste drie soorten GR's voeren alleen taken uit voor de deelnemende overheidsinstellingen, hebben geen rechtspersoonlijkheid en kunnen geen personeel in dienst nemen. Ze bezitten zelf geen activa en kunnen niet voor eigen rekening geld lenen. De mankracht en de kosten worden gedragen door de deelnemende overheidsinstellingen. Dit zijn de *zachte* GR's. Ze worden in de statistieken van het CBS niet afzonderlijk getoond, maar maken deel uit van de deelnemende overheidsinstellingen.

De Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en GR's zijn hierboven beschreven. Hun bevoegdheid is simpelweg ingesteld door wetten. Bepalen of een instelling tot de overige overheid behoort, is niet altijd eenvoudig. Er moet worden nagegaan of:

- a) er sprake is van beslissende zeggenschap (onder controle) van de overheid;
- b) én de instelling goederen en diensten hoofdzakelijk tegen niet-marktprijzen levert.

De bepaling hiervan hangt samen met de bepaling van de publieke sector. Hierna wordt daarop ingegaan.

2.2 Publieke versus private sector

Buiten de macro-economische statistieken komen er ook termen zoals 'publieke sector' en 'semipublieke sector' voor. Deze termen hebben echter geen standaardbetekenis. Die hangt af van de gekozen invalshoek en de context. Vaak wordt de indeling gerelateerd aan de juridische vorm van de instelling⁴⁾.

Bijvoorbeeld: in de bestuurskunde kunnen onder de publieke sector worden verstaan alle publiekrechtelijke organisaties en privaatrechtelijke organisaties die zich op publieke taken richten (Oosten, 2014). In de Wet normering topinkomens worden met de publieke sector alle publiekrechtelijke rechtspersonen bedoeld. De privaatrechtelijke rechtspersonen vallen volgens deze wet alleen onder de semipublieke sector als ze voldoen aan de criteria die deze wet voorschrijft.

Om de overheid in de macro-economische statistieken af te bakenen worden de begrippen 'controle door overheid' en 'markt/niet-markt' geïntroduceerd (tabel 2.2.1). Onder controle verstaan we beslissende zeggenschap. Het onderscheid tussen 'markt' en 'niet-markt' wordt bepaald door de vraag of de prijzen van de goederen en diensten bepaald worden door vraag en aanbod van meerdere partijen op de markt. Wanneer een instelling haar goederen en diensten hoofdzakelijk aanbiedt tegen marktprijzen, wordt deze beschouwd als een marktproducent.

⁴⁾ De juridische vorm (rechtsvorm) wordt in paragraaf 3.1 uitgelegd.

2.2.1 Publieke versus private sector

		Markt	
		Ja	Nee
Controle door overheid	Ja	Publieke sector	
		Overheidsbedrijven	Overheid
	Nee	Private sector	
		Particuliere bedrijven	Bijvoorbeeld: huishoudens

Instellingen waarover de overheid beslissende zeggenschap heeft worden ingedeeld in de publieke sector. Publieke instellingen die geen marktproducenten zijn, behoren tot de overheid. Publieke instellingen die marktproducenten zijn, zijn overheidsbedrijven en maken geen deel uit van de overheid. Hun tekorten en schulden maken geen deel uit van het tekort en de schuld van de overheid. De tegenhanger van de publieke sector, de private sector, bevat instellingen waarover de overheid geen beslissende zeggenschap heeft.

Of een instelling wel of niet tot de overheid wordt gerekend, hangt in feite samen met de indeling van publieke sector versus private sector. Voor een volledig beeld wordt 'controle door overheid' hierna uitgebreid naar 'controle door publieke eenheden'.

De algemeen bekende kenmerken, zoals de juridische vorm van een instelling, kan niet op het eerste gezicht uitsluitend bieden bij de afbakening van de overheid. Een publiekrechtelijke rechtspersoon kan ook tegen marktprijzen zijn diensten aanbieden. Een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een openbare bibliotheek, kan ook onder zeggenschap van de overheid een publieke dienst tegen zeer lage prijzen (niet-marktprijzen) aanbieden.

De twee criteria, beslissende zeggenschap van publieke eenheden en markt/niet-markt, worden geanalyseerd met behulp van een aantal indicatoren. Deze zorgen ervoor dat overheidsinstellingen zoveel als mogelijk eenduidig volgens de Europese richtlijnen onderscheiden worden van particuliere instellingen én overheidsbedrijven. Dit wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk.

3. Criteria en toepassing sectorclassificatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe kan worden bepaald of een instelling al dan niet tot de overheid wordt gerekend. Bij de sectorindeling is een juridische eenheid het uitgangspunt. Paragraaf 3.1 legt juridische eenheid uit en geeft een overzicht van de criteria voor sectorindeling. In paragraaf 3.2 t/m 3.4 lichten we telkens een criterium toe. Paragraaf 3.5 geeft uitleg over de indeling in de lokale dan wel centrale overheid. Bovendien passen we elk criterium toe op zowel NS als ProRail om zodoende vast te stellen hoe we beide organisaties classificeren.

3.1 Juridische eenheid en sectorindeling

Overheidsinstellingen kunnen ervoor kiezen om onderdelen van hun beleid of taken te laten uitvoeren door andere instellingen. Deze instellingen kunnen verschillende rechtsvormen hebben, zoals publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. Bekende privaatrechtelijke rechtsvormen zijn naamloze vennootschap (nv), besloten vennootschappen (bv), vennootschap onder firma (vof), commanditaire vennootschap (cv), stichting en vereniging. Een publiekrechtelijke rechtspersoon kan tevens een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zijn, bijvoorbeeld de Nationale Politie, De Nederlandse Bank, het CBS en de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO).

De instellingen met verschillende rechtsvorm vallen onder de verzamelnaam 'juridische eenheden'. De juridische eenheid is in Nederland de basisentiteit in het economische verkeer. Hierna noemen we deze kortweg 'de eenheid' (zie kader hierna). Voor macro-economische statistieken worden de eenheden ingedeeld in vijf sectoren op basis van hun rol in het economische proces. De sector overheid is één van de vijf sectoren:

- niet-financiële vennootschappen, bijvoorbeeld: NS;
- financiële instellingen, bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank;
- overheid;
- huishoudens;
- instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens, bijvoorbeeld de Consumentenbond.

De bepaling van de andere sectoren valt buiten de reikwijdte van dit artikel.

Juridische eenheid en rechtsvorm

Een juridische eenheid is een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een samenwerkings-verband zonder rechtspersoonlijkheid. De definities zijn:

- Een natuurlijk persoon is in deze context een bedrijf dat samenvalt met een persoon (bijvoorbeeld iemand met een eenmanszaak).

- Een rechtspersoon is een juridische constructie waardoor een organisatie, net als een natuurlijke persoon, in het recht als rechtssubject is erkend als drager van wettelijke rechten en plichten.
De rechtspersonen zijn in drie categorieën te verdelen:
 - privaatrechtelijke rechtspersonen (bijv. besloten vennootschap, naamloze vennootschap, vereniging en stichting);
 - publiekrechtelijke rechtspersonen (bijv. ministerie, provincie, gemeente, waterschap, de Sociaal-Economische Raad, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zelfstandig bestuursorgaan);
 - kerkgenootschappen.
- Een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid is een rechtsvorm, behorende bij een georganiseerde groep waarin natuurlijke personen, rechtspersonen of combinaties daarvan samenwerken voor een gemeenschappelijk doel of belang, maar waarbij die groep zelf niet in het recht als rechtssubject is erkend als drager van wettelijke rechten en plichten. Voorbeelden van deze rechtsvorm zijn de maatschap, de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap.

(Bron: www.cbs.nl)

We nemen de juridische eenheid als het uitgangspunt voor de indeling in de sector overheid. De rechtsvorm speelt daarbij echter geen doorslaggevende rol. De indeling wordt gedaan op basis van een aantal opeenvolgende criteria, zoals weergegeven in de beslisboom (figuur 3.1.1).

Deze criteria worden hierna toegelicht. Twee voorbeelden worden gebruikt ter illustratie: NS en ProRail.

Nv Nederlandse Spoorwegen en ProRail bv

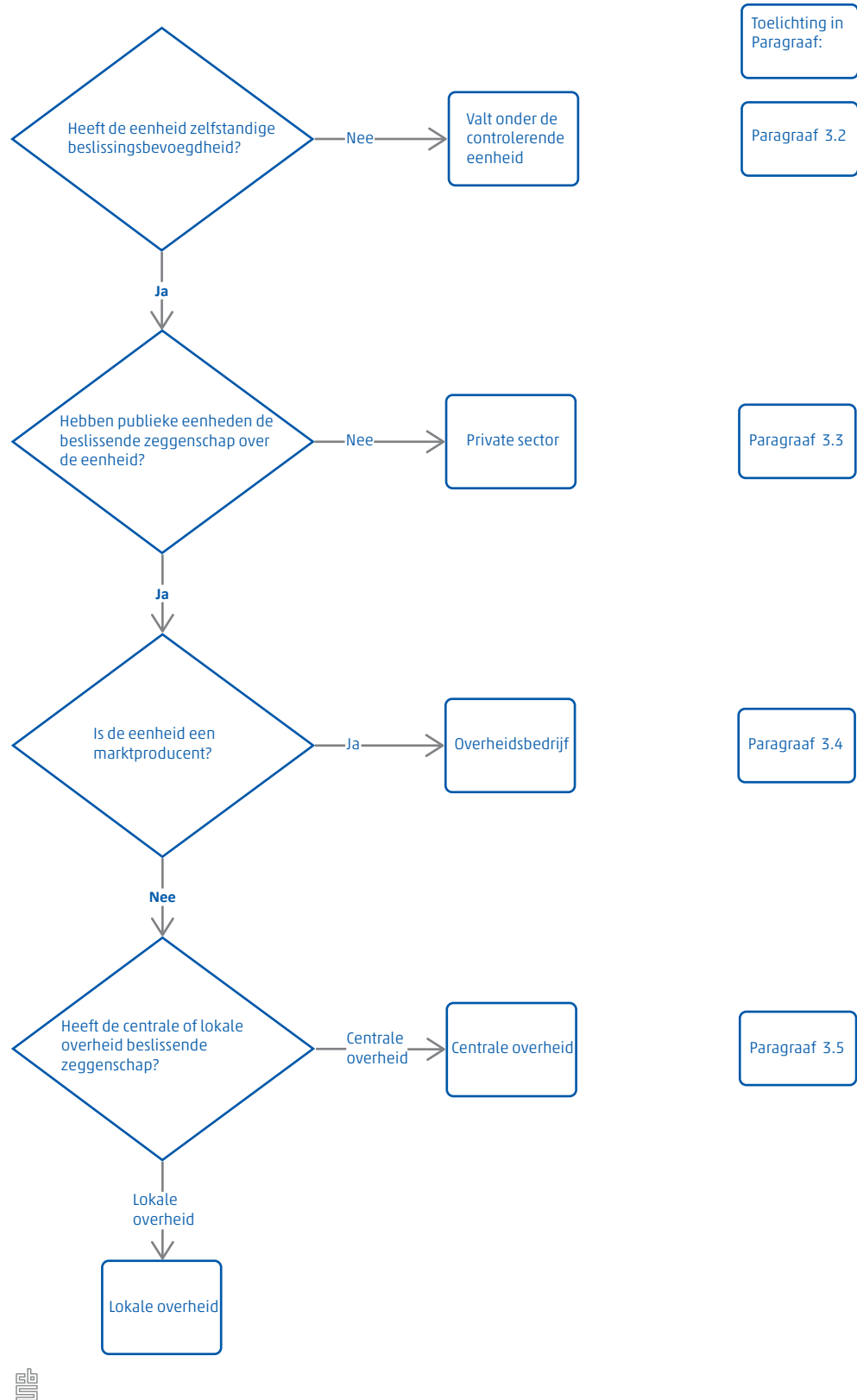
Sinds het begin van deze eeuw zijn het vervoer op het spoor en het beheer van het spoorwegnet in handen van twee verschillende bedrijven: NS respectievelijk ProRail. Het Rijk is de enige aandeelhouder van beide bedrijven. Eind 2017 heeft het Rijk bekendgemaakt dat het ProRail van de huidige rechtsvorm, een bv, gaat omvormen tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid⁵⁾.

De vragen zijn:

Wat is de sectortypering van NS en ProRail in de macro-economische statistieken?
Heeft de verandering in de rechtsvorm van ProRail invloed op haar sectortypering?

⁵⁾ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-155.html>, geraadpleegd op 17 juli 2018.

3.1.1 Beslisboom publieke versus private sector



3.2 Heeft de eenheid zelfstandige beslissingsbevoegdheid?

Het eerste criterium voor de sectorclassificatie is of de eenheid zelfstandige beslissingsbevoegdheid heeft bij de uitoefening van haar hoofdfunctie. Een eenheid beschikt over zelfstandige beslissingsbevoegdheid als zij op eigen naam activa kan bezitten, contracten kan afsluiten en leningen kan aangaan. Ook dient zij te beschikken over een volledige boekhouding of kan zij, als het mogelijk en zinvol is, een volledige boekhouding opstellen⁶⁾.

Een juridische eenheid is een zelfstandige eenheid voor bijvoorbeeld aansprakelijkheid en belastingen. Maar als de eenheid geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid heeft, wordt ze ingedeeld in de sector van haar controlerende eenheid. Ze wordt samen met haar controlerende eenheid als één eenheid meegerekend in de statistieken.

Bijvoorbeeld: een gemeente richt een deelneming-bv op om namens haar aandelen te houden in andere vennootschappen. Zo houdt de gemeente financiële risico's buiten de eigen organisatie en toch kan ze bepaalde beleidsdoelen realiseren. Deze deelneming-bv heeft één aandeelhouder, namelijk de gemeente die haar heeft opgericht. Besluiten van deze deelneming-bv worden door de enige aandeelhouder genomen. In dit geval beschikt de bv niet over een zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij het uitoefenen van haar hoofdfunctie (aandelen houden van andere vennootschappen), hoewel ze eigen middelen kan bezitten en geld op eigen titel kan lenen. Een dergelijke deelneming-bv wordt samen met de aandeelhoudende gemeente als één eenheid meegerekend in de statistieken. Een dergelijke deelneming-bv heeft vaak de vorm van een lege bv, met alleen een directeur en geen andere werknemers.

De Rijksoverheid is één eenheid in statistische zin, ondanks het feit dat ministeries en agentschappen afzonderlijke juridische eenheden zijn. Hun inkomsten en uitgaven worden door de regering vastgesteld. Zij zijn niet bevoegd zelfstandig activa te bezitten. De financiële verplichtingen en transacties kunnen alleen via het ministerie van Financiën geregeld worden.

Elke gemeente, provincie of waterschap is wel één eenheid. Zij kunnen immers zelf contracten sluiten, gebouwen kopen en schulden aangaan. Daarnaast hebben zij de bevoegdheid om lokale belastingen of heffingen te innen. Denk hierbij aan de onroerendezaakbelasting (ozb) door gemeenten, provinciale opcenten voor de motorrijtuigenbelasting en de milieuheffing door waterschappen.

Hebben NS en ProRail zelfstandige beslissingsbevoegdheid?

Zowel NS als ProRail hebben zelfstandige beslissingsbevoegdheid. Om tot een sectortypering te komen moeten ze getoetst worden aan het volgende criterium.

⁶⁾ Een dergelijke eenheid wordt in statistische vakterm een institutionele eenheid genoemd.

Als het gebleken is dat de eenheid zelfstandige beslissingsbevoegdheid heeft, dan moet vervolgens bepaald worden of publieke eenheden beslissende zeggenschap hebben (zie paragraaf 3.3).

3.3 Hebben publieke eenheden beslissende zeggenschap?

Voor de vergelijkbaarheid van de overheidsstatistieken tussen landen heeft het ESR2010 het begrip 'controle' omschreven als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van de eenheid vast te stellen. Onder 'controle' verstaan we beslissende zeggenschap. Drie aspecten zijn daarbij van belang:

- De bevoegdheid betekent 'de bevoegdheid te kunnen'. Het is niet noodzakelijk om van deze bevoegdheid gebruik te maken.
- De zeggenschap over het algemene beleid of programma heeft betrekking op een hoog niveau, bijvoorbeeld de doelstelling en de hoofdactiviteit.
- De nadruk ligt op de controle op een individuele eenheid. Algemene, door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, zijn niet relevant bij de bepaling of een individuele eenheid onder zeggenschap van de overheid valt. Bijvoorbeeld: een vennootschap of een stichting moet volgens het Burgerlijk Wetboek 2 (BW2) opereren. Dit wil niet zeggen dat zij onder controle van de overheid staat.

Dit 'controlecriterium' maakt het mogelijk overheidsstatistieken tussen landen te vergelijken zonder te hoeven ingaan op verschillen in de juridische en bestuurlijke structuur. Aan de hand van de rechtsvorm kan worden achterhaald wie de beslissende zeggenschap heeft over het algemene beleid van de eenheid. Door te bepalen of de overheid voldoende vertegenwoordigd is bij de hoogste beslissingsbevoegde kan worden vastgesteld of er sprake is van overheidscontrole (tabel 3.3.1). De rechtsvorm op zich is dus niet van belang.

Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen zijn juridisch duidelijk gescheiden. Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn ingesteld bij wet. In de desbetreffende wetten zijn de taken van deze rechtspersonen beschreven en ook is vaak vastgelegd dat het bestuur door de overheid wordt benoemd. Bovendien houdt de overheid toezicht op hun functioneren. Hiermee heeft de overheid controle over deze rechtspersonen.

Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn vaak tevens een zbo en/of een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Dit heeft te maken met het feit dat de centrale overheid taken afstoot naar deze rechtspersonen⁷⁾ via wetten. In de wetten worden de taken en de bevoegdheden van deze organisaties vastgelegd. Een zbo dat onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen valt is bekleed met openbaar gezag⁸⁾. Dit wil zeggen dat het Rijk een deel van haar bevoegdheden overdraagt aan dit zbo. Het bestuur van dit zbo wordt benoemd door het Rijk.

⁷⁾ Er zijn echter zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid. Dit zijn bijvoorbeeld agentschappen die onder het Rijk vallen.

⁸⁾ Niet elke bij wet ingestelde zbo is bekleed met openbaar gezag. Bijvoorbeeld, TNO is een zbo zonder openbaar zag, valt daarom niet onder de Kaderwet.

3.3.1 Kenmerken gangbare rechtsvormen

		Oprichting	Bestuur	Hoogste beslissingsbevoegde
Publiekrechtelijk	Openbaar lichaam, zbo of rwt	Wet	Bestuur	Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en GR's.
Privaatrechtelijk	Bv/Nv¹⁾	Notariële akte	Directie	Aandeelhouders
	Vof	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel/contract	Vennoten	Vennoten
	Cv	Idem vof	Beherend vennoten	Beherend vennoten
	Stichting¹⁾	Notariële akte	Bestuur	Bestuur of raad van toezicht
	Vereniging¹⁾	Notariële akte of statuten	Bestuur	Leden

¹⁾ Een bv/nv, stichting of vereniging kan bij wet aangewezen (aanwijzingswet) worden als een zbo of een rwt. Maar zij valt steeds onder privaatrecht.

Bron: www.kvk.nl

Een rwt is gedefinieerd in de Comptabiliteitswet 2016. Een rechtspersoon is een rwt als is voldaan aan twee vereisten:

- de rechtspersoon moet een taak uitoefenen die in een wet is geregeld (een wettelijke taak);
- en de uitoefening van de wettelijke taak moet geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit een bij of krachtens een wet ingestelde heffing.

Een belangrijk verschil tussen een zbo en een rwt is dat een zbo vaak bekleed is met openbaar gezag, en een rwt niet.

Het is echter niet zo dat publiekrechtelijke rechtspersonen per definitie tot de overheid worden gerekend. Daarvoor moeten ze getoetst worden aan het markt/niet-markt-criterium⁹⁾.

⁹⁾ Bijvoorbeeld: TNO en het CBS zijn beide publiekrechtelijke rechtspersonen. De overheid heeft zeggenschap over beide instellingen. TNO is een marktproducent en daarom een overheidsbedrijf en het CBS is geen marktproducent en daarom een overheidsinstelling. Op de bepaling van een marktproducent wordt in paragraaf 3.4 ingegaan.

Privaatrechtelijke rechtspersonen zijn niet opgericht bij wet, maar bijvoorbeeld bij notariële akte. De zeggenschap van de overheid is dan ook niet vanzelfsprekend en in de meeste gevallen afwezig. Er zijn echter ook privaatrechtelijke rechtspersonen waarover de overheid wel zeggenschap heeft, bijvoorbeeld via aandeelhouderschap of bevoegdheden in de statuten.

Een bv/nv, stichting of vereniging kan ingesteld worden als een zbo of een rwt. In tegenstelling tot hun publiekrechtelijke tegenhangers kiest het Rijk er niet altijd voor om beslissende zeggenschap uit te oefenen op de privaatrechtelijke zbo's of rwt's, bijvoorbeeld vanwege een beperkt takenpakket dat het Rijk hieraan gedelegeerd heeft.

Voor de privaatrechtelijke rechtspersonen moet worden nagegaan of er sprake is van controle door de overheid of niet. Een primaire indicator voor beslissende zeggenschap door publieke eenheden is dat ze minstens de helft vertegenwoordigen bij de hoogste beslissingsbevoegde van de desbetreffende privaatrechtelijke rechtspersoon (de hoogste beslissingsbevoegde is te vinden in tabel 3.3.1). Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat publieke eenheden minstens de helft van de aandelen bezitten van een nv/bv of minstens de helft van het bestuur/de raad van toezicht van een stichting kunnen benoemen (of toestemming moeten geven voor de benoeming). Het moet uit de officiële (oprichtings)documenten of de aanwijzingswetten blijken of dit zo is.

De doelen, taken en de wijze van besturen van de eenheid worden vastgelegd in de statuten (officiële oprichtingsdocumenten). Daarom is 'toestemming nodig van publieke eenheden voor statutenwijziging' ook een primaire indicator voor beslissende zeggenschap over de eenheid. Op basis van deze indicator wordt de overheidscontrole op bijvoorbeeld de woningbouwstichtingen en -verenigingen vastgesteld.

Verder wordt er ook naar een aantal secundaire indicatoren gekeken. Dit komt met name vaak voor bij een instelling zonder winstoogmerk (izw). Om te bepalen of publieke eenheden de beslissende zeggenschap over een izw hebben, worden de volgende vijf indicatoren overwogen:

- a) de benoeming van functionarissen (minder dan de helft);
- b) andere bepalingen in bevoegdheid verlenende instrumenten, zoals de verplichtingen in de statuten of wet- en regelgeving;
- c) beperkende voorwaarden in contractuele overeenkomsten;
- d) financiering door publieke eenheden (voor de helft van de baten in een periode van minimaal drie opeenvolgende jaren);
- e) de mate waarin publieke eenheden financiële risico's lopen.

Over het algemeen moet aan twee of meer van de secundaire indicatoren zijn voldaan om te kunnen concluderen dat er sprake is van overheidscontrole, zoals indicator d in combinatie met indicator a, b of c.

Bijvoorbeeld: publieke eenheden hebben geen statutaire zeggenschap over de door DUO erkende privaatrechtelijke scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Deze scholen worden door DUO bijna volledig gefinancierd en ze moeten voldoen aan strenge wet- en regelgevingen die hun eigen onderwijsbeleid dicteren. Daarmee heeft de overheid beslissende zeggenschap.

Meestal moet elke instelling individueel getoetst worden aan de vijf secundaire indicatoren.

Bijvoorbeeld Humanitas. Dit is een Nederlandse vereniging voor maatschappelijke dienstverlening en samenlevingsopbouw. De hoogste beslissingsbevoegde zijn de leden, die natuurlijke personen zijn. Publieke eenheden hebben geen statutaire zeggenschap over Humanitas. Deze vereniging ontvangt van het Rijk, provincies en circa 200 gemeenten subsidies voor de uitvoering van haar activiteiten. De subsidies zijn meer dan de helft van haar baten in de afgelopen drie jaar. In de statuten van deze vereniging is het echter vastgelegd dat de leden geldmiddelen kunnen weigeren die strijdig zijn met de beginselen van de vereniging. Hiermee kan de beslissende zeggenschap van de overheid niet vastgesteld worden, ondanks de overwegende overheidsfinanciering.

De toepassing van de secundaire indicatoren kan op basis van nieuwe inzichten veranderen of op basis van nieuwe Europese richtlijnen in de toekomst.

Hebben publieke eenheden de beslissende zeggenschap over NS en ProRail?

Het Rijk is de enige aandeelhouder (direct of indirect) van beide eenheden. Het Rijk heeft de beslissende zeggenschap over het algemene beleid van beide. Daarom vallen ze in statistische zin onder de zeggenschap van publieke eenheden. Daarmee behoren beide tot de publieke sector. Om te bepalen of ze bij de overheid worden ingedeeld moeten ze verder getoetst worden aan het criterium 'markt/niet markt'.

Als er op basis van de bovengenoemde indicatoren geen beslissende zeggenschap van publieke eenheden vastgesteld kan worden, zoals in het geval van Humanitas, wordt de instelling ingedeeld in de private sector.

Als die beslissende zeggenschap van publieke eenheden wel kan vastgesteld worden, is er sprake van een publieke eenheid. De desbetreffende eenheid wordt vervolgens getoetst aan het criterium 'markt/niet markt', dat wordt uitgelegd in de volgende paragraaf.

3.4 Is de eenheid een marktproducent?

In deze paragraaf bepalen we of een publieke eenheid een marktproducent is. Een publieke niet-marktproducent wordt ingedeeld in de sector overheid. Een publieke marktproducent is een overheidsbedrijf.

Een marktproducent levert het grootste deel van zijn goederen en diensten tegen economisch significante prijzen, waarbij twee belangrijke voorwaarden doorgaans van belang zijn:

- de producent heeft een stimulans om zijn aanbod aan te passen met het doel op lange termijn winst te maken of op zijn minst zijn kosten door zijn verkoop te dekken;
- en de consumenten kunnen vrij kiezen op basis van de prijzen.

Deze definitie van marktproducent is vrij abstract. Om na te gaan of een publieke eenheid marktproducent is of niet wordt een concreet criterium, het '50%-criterium' toegepast. Dit is gebaseerd op de verhouding tussen de verkoop en de productiekosten. Om als marktproducent te worden beschouwd, moet de publieke eenheid gedurende een aaneengesloten periode van minimaal drie jaar ten minste 50% van haar productiekosten door verkoop dekken¹⁰⁾. Dit criterium wordt ook door andere Europese landen toegepast. De verkoop en de productiekosten zijn in deze context niet gelijk aan de bedrijfsopbrengsten en de bedrijfskosten.

Bij verkoop wordt de opbrengst afgezet tegen de hoeveelheid goederen en diensten die worden geleverd en de waarde daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om de verkoop van kaartjes door openbaarvervoerbedrijven of toegangskaartjes door musea. Buitengewone bedrijfsopbrengsten, zoals dividenden, worden niet meegerekend. De verkoop aan de controlerende overheidseenheden zonder aanbestedingsprocedure wordt niet als verkoop meegerekend. Subsidies zijn over het algemeen geen verkoop. Een uitzondering hierop is de subsidie die direct verbonden is met de hoeveelheid van de geproduceerde goederen en diensten. Bovendien kan elke producent in aanmerking komen voor deze subsidie, mits hij aan de subsidievoorwaarden voldoet. Dergelijke subsidies worden wel meegerekend in de verkoop. Denk hierbij aan subsidies in het kader van de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie. Elke instelling die hernieuwbare energie produceert kan deze subsidie aanvragen. De subsidie wordt betaald per kilowattuur geproduceerde energie.

Bijvoorbeeld: een aantal gemeenten richt een afvalbedrijf op om het afval van de aandeelhoudende gemeenten in te zamelen en te verwerken. Dit bedrijf heeft drie soorten opbrengsten:

- a) afvalinzameling en verwerking voor de aandeelhoudende gemeenten die het tarief bepalen;
- b) verwerking bedrijfsafval voor bedrijven tegen marktprijzen;
- c) subsidies voor de productie van energie uit biomassa (van de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie).

De opbrengst a wordt niet meegerekend in de verkoop. Dit is omdat er geen sprake is van een marktprijs. Het tarief wordt bepaald door de aandeelhoudende gemeenten. De opbrengsten b en c worden wel meegeteld in de verkoop.

¹⁰⁾ Een marktproducent zou op de lange termijn minstens 100 procent van zijn productiekosten door verkoop moeten dekken. De grens van 50 procent is een afspraak binnen de Europese Unie voor de macro-economische statistieken. Er zijn hiervoor geen theoretische overwegingen.

De productiekosten zijn kosten die verbonden zijn aan de productie van de goederen en diensten. Dit zijn de aankopen van goederen en diensten, de beloningen van werknemers, de afschrijvingen, belastingen (zoals de ozb en de milieuheffingen) en het saldo van rentebaten en rentelasten.

Voor het bepalen van de verhouding tussen verkoop en productiekosten wordt gebruikgemaakt van de winst- en verliesrekening. Daarbij wordt de inhoud van de posten in de winst- en verliesrekening vergeleken met de definitie van de verkoop en productiekosten. De benaming van de posten bij de winst- en verliesrekening is niet leidend.

Bijvoorbeeld: de post omzet wordt niet vanzelfsprekend tot de verkoop gerekend. Als het bij de omzet om (exploitatie)subsidies van de overheid gaat, is dit geen verkoop (zie kader).

Uit het voorgaande weten we dat zowel de woningbouwstichtingen en -verenigingen als de door DUO gefinancierde onderwijsinstellingen publieke eenheden zijn. Als we er het 50%-criterium op toepassen is de uitkomst:

De woningbouwstichtingen en -verenigingen dekken bijna volledig hun productiekosten met de verkoop, zoals huuropbrengsten, daarom zijn ze marktproducenten en dus overheidsbedrijven. De onderwijsinstellingen hebben bijna geen verkoop, daarom zijn ze geen marktproducenten en dus overheidsinstellingen.

Zijn NS en ProRail marktproducenten?

We passen het 50%-criterium toe op basis van de winst- en verliesrekening van NS in de afgelopen drie jaar. Hiervoor bekijken we de toelichting van de posten bij de bedrijfs-opbrengsten en -lasten. We berekenen de verkoop en productiekosten volgens de hiervoor beschreven definities. Het bedrijfsresultaat speelt hierbij geen rol. De subsidies van het Rijk voor onder andere de studentenkaart worden door NS als bedrijfsopbrengsten geboekt, maar worden niet meegeteld als verkoop. De geactiveerde productie eigen bedrijf wordt buiten beschouwing gelaten.

Het is gebleken dat NS in de afgelopen drie jaar circa 80% van zijn productiekosten dekt door verkoopopbrengsten, zoals het reizigersvervoer per trein en stationsontwikkeling en -exploitatie. Daarom is NS een marktproducent en voldoet daarmee niet aan het criterium om bij de overheid te worden ingedeeld.

Daarentegen bestaan de inkomsten van ProRail grotendeels uit subsidies van het Rijk. De subsidie is de hoofddrager van de productiekosten. Zodoende is ProRail geen marktproducent en voldoet wel aan dit criterium om ingedeeld te worden in de overheid.

Eenheden met financiële activiteiten, zoals banken, hebben veelal geen verkoopopbrengst en geen productiekosten. Voor dergelijke eenheden is het 50%-criterium over het algemeen niet van toepassing. Banken verhandelen alleen financiële middelen op de markt en zijn daarmee per definitie marktproducenten. Banken in handen van de overheid, zoals De Nederlandse Bank en Bank Nederlandsche Gemeenten, zijn overheidsbedrijven.

De laatste jaren richt de overheid vaak fondsen op die leningen verstrekken en/of garanderen aan projecten met een publiek doel die op korte termijn niet rendabel zijn. De aflossingen, eventueel met rente, vloeien op (lange) termijn terug in de fondsen. Deze kunnen opnieuw worden ingezet. Daarom worden ze ook revolverende fondsen genoemd (Netjes & van der Meulen, 2012). Bij dergelijke fondsen is het 50%-criterium niet van toepassing. De fondsen in handen van de overheid worden direct in de sector overheid ingedeeld.

Bijvoorbeeld: Limburgs Energiefonds (Lef) bv wordt gebruikt voor projecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. Brabants ontwikkelingsmaatschappij beheert revolverende fondsen voor projecten die bedoeld zijn om de Brabantse economie duurzaam te versterken. Stichting Nationaal Restauratiefonds is een fonds voor het behouden van cultureel erfgoed.

De drie criteria die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven, bepalen of een eenheid wordt ingedeeld in de sector overheid of niet. Als dat zo is, wordt de eenheid in een subsector van de overheid ingedeeld aan de hand van het laatste criterium, dat wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

3.5 Heeft de centrale of lokale overheid beslissende zeggenschap?

De overheidsinstellingen worden verder ingedeeld in de subsector centrale of lokale overheid. Hierbij spelen zeggenschap en werkgebied een rol. Voor unieke eenheden is de beslissende zeggenschap leidend bij het indelen in de centrale of lokale overheid. Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het CBS zijn beide overheidsinstellingen. De VNG is opgericht door en werkt voor de lokale overheid (gemeenten). Daarom wordt ze ingedeeld bij de lokale overheid. Het Rijk benoemt het bestuur van het CBS. Daarmee heeft de centrale overheid beslissende zeggenschap over het CBS en behoort het CBS tot de centrale overheid.

Voor een grote groep onderling vergelijkbare eenheden waarbij de zeggenschap bij de centrale overheid ligt en het werkgebied lokaal is, worden de eenheden ingedeeld bij de lokale overheid. Zo behoren de scholen en de hogescholen tot de lokale overheid, de universiteiten tot de centrale overheid.

Wat is de sectortypering van NS en ProRail?

Het Rijk heeft beslissende zeggenschap over NS en ProRail. NS is een marktproducent en daarom een overheidsbedrijf. ProRail is geen marktproducent en daarom een overheidsinstelling. Omdat haar moederinstelling, het Rijk, tot de centrale overheid behoort, wordt ProRail ingedeeld bij de centrale overheid.

De omvorming van ProRail van bv tot zbo met eigen rechtspersoonlijkheid verandert de sectorclassificatie in statistische zin niet. Het Rijk zou dan het bestuur van het zbo ProRail benoemen, waar het eerder de enige aandeelhouder was in de bv ProRail. Ten opzichte van de privaatrechtelijke rechtsvorm geeft de rechtsvorm zbo het Rijk meer sturingsmogelijkheden ten aanzien van prestaties, transparantie van informatie (ProRail valt onder de Kaderwet zbo's) en financiën (controle en instemming begroting). De wijze van aansturing speelt echter geen rol in de statistische sectorindeling. In statistische zin maken we geen verschil tussen controle via aandeelhouderschap in een bv en controle via benoeming van het bestuur van een zbo. Het Rijk blijft de hoogste beslissingsbevoegde. Dit voorkomt onnodige herclassificatie en maakt overheidsstatistieken internationaal goed vergelijkbaar, ondanks verschillende nationale wet- en regelgeving. Tot slot blijft ProRail grotendeels bekostigd vanuit de rijksbegroting waardoor zij een niet-marktproducent blijft.

4. Omvang sector overheid

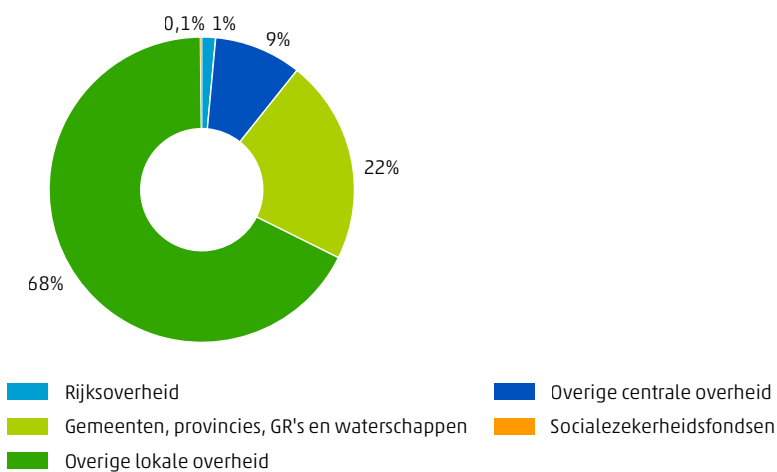
Nu we meer inzicht hebben in de wijze waarop het CBS de sector overheid afbakt, laten we in dit hoofdstuk de verdeling van het aantal eenheden naar subsectoren zien. Ter illustratie worden de cijfers van 2016 gebruikt. Ook wordt een beeld van de sector geschetst met behulp van enkele kerncijfers van de overheidsfinanciën, zoals inkomsten, uitgaven, het overheidssaldo en de overheidsschuld.

In 2016 zijn er in totaal ruim 4 duizend eenheden meegerekend in de macro-economische statistieken voor de sector overheid. Bijna 80 procent van deze sector bestaat uit de overige overheidsinstellingen (figuur 4.1). Circa twee derde van de overige centrale en lokale overheid (bijna 2 duizend eenheden) zijn onderwijsinstellingen: universiteiten bij de centrale overheid, hogescholen en andere scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie bij de lokale overheid. De rest voert andere taken uit die het Rijk, gemeenten, provincies, GR's en waterschappen aan hen gedelegeerd hebben. De taken hebben betrekking op zeer diverse terreinen: variërend van afvalinzameling, onderzoek en ontwikkeling tot cultuur. Vooral bij de overige lokale overheid is een groot aantal instellingen meegerekend in de statistieken, zoals welzijnsinstellingen, musea, bibliotheken, sociale werkplaatsen, instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Bij de overheid werkten in 2016 bijna 1 miljoen werknemers (voltijdequivalent). Aan deze mensen is circa 60 miljard euro aan beloningen betaald, 8,5 procent van het bbp.

Als we naar de inkomsten, de uitgaven, het overheidssaldo en de overheidsschuld kijken, vertonen de overheid en haar subsectoren het volgende beeld. In 2016 heeft de overheid 308,8 miljard euro aan inkomsten binnengekregen en 308,7 miljard euro uitgegeven, wat een saldo van 0,1 miljard euro opleverde (0,02 procent van het bbp). In dat jaar had de

4.1 Aantal eenheden sector overheid, 2016



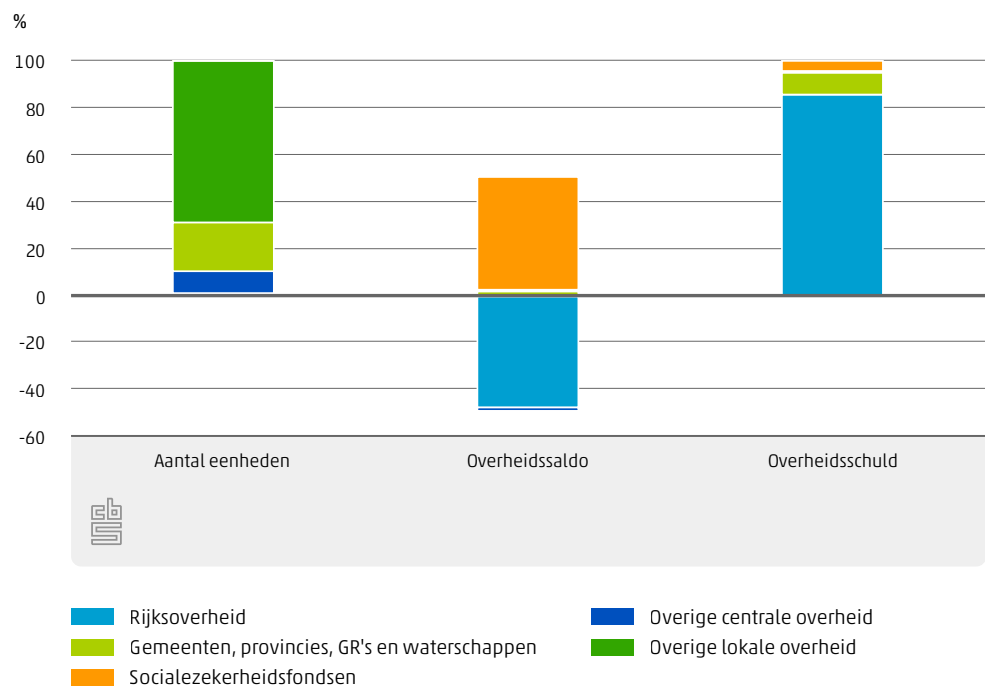
overheid 439,3 miljard aan schuld (62,0 procent van het bbp). Het saldo voldeed dus aan de Europese tekortnorm van 3 procent, terwijl de schuld boven de Europese schuldnorm van 60 procent van het bbp lag.

Het merendeel van de inkomsten en uitgaven van de overheid is toe te rekenen aan de Rijksoverheid, de gemeenten en de socialezekerheidsfondsen. Dit komt doordat ze de kerntaken van de overheid uitoefenen, onder andere het innen van belastingen en premies, en het verdelen van de collectieve middelen via overdrachten, subsidies en uitkeringen.

De Rijksoverheid droeg in 2016 het meest negatief bij aan het overheidssaldo, en had ook het leeuwendeel van de schuld. De socialezekerheidsfondsen hadden in dat jaar een groot overschot van 7,6 miljard euro en daardoor was het saldo van de overheid positief.

Onder de overige lokale en centrale overheid vallen weliswaar de meeste instellingen, maar hun aandeel in het saldo en de schuld is gering. De instellingen in deze twee subsectoren werken vooral kostendekkend met subsidies en overdrachten van het Rijk, gemeenten en provincies als hoofdinkomsten (figuur 4.2).

4.2 Aandeel subsectoren overheidssaldo en -schuld, 2016



Literatuur en bronnen

Commissie BBV (2006). Notitie inzake gemeenschappelijke regelingen. Geraadpleegd op 18 juli 2018 via <http://www.commissiebbv.nl/rechtmatigheid/notities/>.

Europese Unie (2009). De Verordening (EG) nr. 49/2009 van de Raad betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Publicatieblad van de Europese Unie, L 145 (10 juni 2009).

Europese Unie (2011). Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. Publicatieblad van de Europese Unie, L 306 (8 november 2011).

Europese Unie (2013). Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie. Publicatieblad van de Europese Unie, L 174 (26 juni 2013).

European Union (2016). Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010 (Edition 2016). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Iedema, R. & Wiebinga P. (2010). Profiel van de Nederlandse overheid: organisatie, beleid en besluitvorming. Bussum: Coutinho.

Netjes, E. & Van der Meulen H. (2012). Revolverende fondsen in Nederland: Oude wijn in nieuwe zakken of een baanbrekende aanpak? Arnhem: KplusV organisatieadvies.

Oosten, W. (2014). Inleiding bestuurskunde. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Comptabiliteitswet 2016, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Wet gemeenschappelijke regelingen en Wet normering topinkomens zijn te vinden op: <http://wetten.overheid.nl/zoeken>, geraadpleegd op 18 juli 2018.

Verklaring van tekens

Niets (blanco)	Een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
.	Het cijfer is onbekend, onvoldoende betrouwbaar of geheim
*	Voorlopige cijfers
**	Nader voorlopige cijfers
2017-2018	2017 tot en met 2018
2017/2018	Het gemiddelde over de jaren 2017 tot en met 2018
2017/'18	Oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2017 en eindigend in 2018
2015/'16-2017/'18	Oogstjaar, boekjaar, enz., 2015/'16 tot en met 2017/'18

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312, 2492 JP Den Haag
www.cbs.nl

Prepress

Centraal Bureau voor de Statistiek

Ontwerp

Edenspiekermann

Inlichtingen

Tel. 088 570 70 70
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2018.
Verveelvoudigen is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.