



Rapportage

# Methodebescrijving Staatsbalans

CBS, Overheidsfinanciën en consumentenprijzen en  
Nationale rekeningen

juli 2019

# Inhoudsopgave

## **1. Inleiding 3**

- 1.1 Basis voor consolidatie Staatsbalans 4
- 1.2 Revisie 4

## **2. Niet-financiële activa 5**

- 2.1 Kapitaalgoederenvoorraad 5
- 2.2 Voorraden 7
- 2.3 Grond 8
- 2.4 Minerale reserves 10

## **3. Financiële activa en passiva 13**

- 3.1 Bronnen 13
- 3.2 Financiële activa en passiva naar instrument 14

## **4. Literatuurlijst 16**

# 1. Inleiding

Deze methodebeschrijving maakt onderdeel uit van het pilotonderzoek Staatsbalans. Dit onderzoek behelst het samenstellen van een Staatsbalans volgens de richtlijnen van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR, 2010).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelt reeds een Overheidsbalans op volgens het ESR 2010. Die statistiek beschrijft echter de gehele Nederlandse overheid; naast de Rijksoverheid onder meer ook gemeenten, provincies, waterschappen en onderwijsinstellingen. De opdrachtgever, het ministerie van Financiën, heeft het CBS verzocht om langs dezelfde richtlijnen een balans op te stellen die enkel de Nederlandse staat beschrijft.

Allereerst zal kort toegelicht worden welke instellingen onder de Staat worden verstaan. Vervolgens worden de toegepaste methoden voor de verschillende balansposten beschreven.

## 1.1 Basis voor consolidatie Staatsbalans

De pilot Staatsbalans is opgesteld volgens dezelfde richtlijnen en grotendeels dezelfde methoden als de Overheidsbalans die het CBS samenstelt. De twee statistieken beschrijven echter verschillende sectoren.

De Overheidsbalans beschrijft de gehele Nederlandse overheid, waaronder de Rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen. De activa op de Overheidsbalans betreffen dus ook de gezamenlijke bezittingen van alle overheidssectoren. Vorderingen en schulden, tussen overheden onderling, bijvoorbeeld tussen het Rijk en gemeenten, tellen niet mee.

De Staatbalans beschrijft daarentegen enkel de Rijksoverheid. Zij bestaat voornamelijk uit alle ministeries, begrotingsfondsen en de agentschappen. Daarnaast bestaan er rechtspersonen waarover het Rijk een zodanige zeggenschap heeft, dat deze rechtspersonen geringe eigen beslissingsbevoegdheid hebben. Ook deze rechtspersonen worden voor de Staatsbalans tot de Rijksoverheid gerekend. Dit zijn:

- Energie Beheer Nederland (EBN)
- NL Financial Investments (NLFi)
- Stichting Marine Cantine Dienst
- Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO)
- Stichting Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek NLDA
- Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)
- Stichting Ether Reclame (STER)
- Pensioen- en uitkeringsraad
- Ultra-Centrifuge Nederland (UCN)
- Depositogarantiefonds
- Afwikkelingsfonds

De Staatsbalans beschrijft dus méér dan enkel de Staat der Nederlanden. De onderlinge vorderingen en schulden tussen onderdelen van de Rijksoverheid zijn wel geëlimineerd. Daarentegen zijn vorderingen op en schulden aan andere overheidssectoren wel in de Staatsbalans inbegrepen, terwijl deze posten in de Overheidsbalans ook geëlimineerd zijn.

## 1.2 Revisie

Als onderdeel van de Nationale rekeningen worden de balanswaarden, evenals de Overheidsbalans, periodiek gereviseerd. Dat houdt in dat wijzigingen in methodologie worden doorgevoerd voor een gehele tijdreeks. Ook informatie uit nieuwe gegevensbronnen worden bij een revisie toegevoegd aan de ramingen. Als gevolg van de meest recente revisie zijn de cijfers van de Overheidsbalans gewijzigd ten opzichte van de cijfers die in de Miljoenennota 2018 zijn opgenomen tot en met verslagjaar 2016.

## 2. Niet-financiële activa

Het ESR 2010 kent een activa-indeling die is onderverdeeld in niet-financiële activa en financiële activa en passiva. In de Staatsbalans wordt voor vier hoofdgroepen van niet-financiële activa de balanswaarde geraamd. Dit zijn de kapitaalgoederenvoorraad, voorraden, grond en minerale reserves. In dit hoofdstuk wordt elke raming beknopt beschreven.

Voor een aantal andere activa worden geen balansstanden berekend. Dit zijn de kostbaarheden; overige natuurlijke hulpbronnen; contracten, leases en vergunningen; saldo aan- en verkopen van goodwill en marketingactiva. Omdat op de Overheidsbalans voor deze activa geen balansstanden zijn berekend, is met de opdrachtgever afgesproken deze posten evenmin op te nemen in de Staatsbalans.

Voor deze balansposten wordt op de Overheidsbalans geen waarde bepaald, omdat er geen betrouwbare waarderingsmethode is. Dit komt met name door het ontbreken van goede broninformatie. Bovendien zouden de waarderingsmethodes een grote mate van onzekerheid kennen. Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om een kunstvoorwerp te waarderen. Veelal ontbreekt het simpelweg aan vergelijkbare objecten die zijn verhandeld, waar een waarde van afgeleid zou kunnen worden.

Voor de overige natuurlijke hulpbronnen geldt dat er relatief weinig waarde aan toegekend kan worden en dat waarderingsmethodes op basis van de netto-contante waarde naar verwachting vrij volatiel zullen zijn. Door de combinatie van een relatief geringe waarde en vrij grote volatiliteit is er voor gekozen om geen waardering toe te kennen aan de andere natuurlijke hulpbronnen.

De bepalingen in het ESR 2010 voor contracten, leases en vergunningen compliceren het toekennen van een waarde. Voor deze posten is de waarde het positieve verschil tussen de waarde genoemd in het contract en de marktprijs. Hiervoor ontbreken gegevens en is de berekening in de praktijk moeilijk uit te voeren. Iets soortgelijks geldt voor goodwill en marketingactiva. Het ESR 2010 definieert de waarde van dit activum als: "Het verschil tussen de prijs die is betaald voor een gevestigde institutionele eenheid en het saldo van haar activa en passiva, waarvan elke post afzonderlijk is vastgesteld en gewaardeerd." Ook hier stuit het CBS op praktische bezwaren voor de uitvoering hiervan. Tot slot geldt dat de niet opgenomen balansposten ook niet horen tot het verplichte leveringsprogramma richting Eurostat.

### 2.1 Kapitaalgoederenvoorraad

De ramingen van de vaste activa zijn gebaseerd op de zogenoemde PIM, de Perpetual Inventory Method. Bij deze methode wordt een lange tijdreeks van investeringen gebruikt om de balanswaarden per activumtype te schatten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De uitgebreide beschrijving staat in Van den Bergen et al. (2008).

Deze methode geeft een modelmatige schatting van de balanswaarde van de vaste activa, zonder dat begin- en eindbalans direct worden waargenomen. De reden voor deze manier van het bepalen van balansstanden is dat balansstanden afkomstig uit verschillende databronnen niet eenvoudigweg opgeteld kunnen worden tot een zinvol totaal door verschillen in waarderingsgrondslag. Ook kunnen bepaalde activa niet op de balans van een bedrijf of instelling zijn opgenomen, terwijl de regels van de Nationale rekeningen dit wel voorschrijven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij software geproduceerd in eigen beheer.

De investeringsreeks van het Rijk is afkomstig van gegevens binnen het CBS, directie Overheidsfinanciën en consumentenprijzen. Deze reeks bevat de (nieuwe) investeringen en aan- en verkoop van gebruikte vaste activa. Doordat dit detail in de reeks beschikbaar is, hoeft er geen aparte raming van de investeringen van het Rijk opgezet te worden.

Investeringen in het kader van publiek-private samenwerking (PPS) maken deel uit van de activa van het Rijk. De waarde van die projecten (wegen, gebouwen etc.) zijn ook opgenomen op de balans van het Rijk. De specifieke Europese richtlijnen voor PPS-projecten schrijven voor dat deze investeringen op de balans worden geactiveerd gedurende de constructiefase.

De gemiddelde levensduren zijn belangrijk voor het bepalen van de balansstanden. In tabel 1 staan de levensduren per activumtype die zijn toegepast.

**Tabel 1: Levensduren per activumtype**

Activumtype	Gemiddelde levensduur in jaren
Woningen	67
Bedrijfsruimten	34
Grond-, weg- en waterbouwkundige werken	55
Personenauto's	9
Overige wegvervoer	9
Schepen	35
Vliegtuigen	20
Computers	5
Machines en installaties	11
Overige materiële activa	8
Overdrachtskosten op grond	20
Overdrachtskosten op bestaande gebouwen	17
Software	4
Telecommunicatie	4
Research & Development	12
Elektronische apparatuur (zend-/meet-/regel-/navigatieapparatuur)	10
Wapens en tanks	30
Militaire voertuigen	10
Militaire schepen	25
Militaire vliegtuigen	34

### 2.1.1 “Om niet” transacties

De balanswaarden van de grond-, weg- en waterbouwkundige werken (GWW) op de Staatsbalans worden bepaald op basis van de historische reeksen van investeringen, desinvesteringen, prijsinformatie en afschrijvingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat (des)investeringen met name worden waargenomen wanneer er sprake is van een geldelijke betalingen.

Er vinden echter ook overdrachten van activa plaats, waar geen geldelijke betaling tegenover staat. Deze zogenoemde “om niet” transacties werden voorheen niet waargenomen in de statistieken van de overheidsfinanciën maar hebben uiteraard wel gevolgen voor wie de eigenaar van de betreffende GWW is. Daarbij hebben deze overgedragen activa wel een waarde en zorgt het niet-registreren voor een overschatting van het bezit van de Rijksoverheid. Vervolgens is er een onderschatting bij andere lagen van de overheid. Voor de overheid als geheel is er geen vertekening van de waarde zoals bepaald met de PIM.

Deze kwestie is besproken met het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en Rijkswaterstaat. Deze om niet transacties vinden inderdaad plaats, zij het van beperkte omvang. Het meest voorkomende geval is wanneer een primaire wegverbinding door de aanleg van een nieuwe weg wordt ‘gedegradeerd’ tot secundaire wegverbinding, waarmee de nieuwe weg de functie van hoofdverbinding overneemt. In deze gevallen komt het voor dat de nu secundaire weg wordt overgedragen aan bijvoorbeeld een provincie of gemeente. Ook vaarwegen en sluizen kunnen om niet overgedragen worden aan andere overheidslagen.

Het is gebleken dat dergelijke overdrachten beperkt van omvang en aantal zijn. Per jaar gaat het gemiddeld om slechts enkele gevallen. Er is overigens geen uitputtend overzicht van dergelijke transacties beschikbaar. Omdat er geen daadwerkelijke betaling plaatsvindt en er ook geen actuele waardering aan het overgedragen object wordt toegekend is het moeilijk om uitspraken te doen over de exacte omvang van de transacties. Wel is duidelijk geworden dat het om relatief oude GWW gaat, vaak van beperkte omvang qua bijvoorbeeld de hoeveelheid kilometers van wegen.

Gezien de beperkte omvang van de overdrachten “om niet”, is de verwachting dat deze transacties een zeer beperkte invloed uitoefenen op de toe- en afname van de GWW in het bezit van de Rijksoverheid. Om deze reden zijn er geen correcties aangebracht op de gebruikte methodiek om te komen tot een waardebeoordeling van de GWW van het Rijk.

## 2.2 Voorraden

De raming van de voorraden is gebaseerd op bronmateriaal dat op het CBS beschikbaar is. Dit betreft voornamelijk de jaarverslagen van rijksonderdelen. De geraamde balanswaarde bestaat met name uit de munitievoorraden en voor een kleiner gedeelte uit grond- en hulpstoffen en gereed product.

## 2.3 Grond

Grond is te onderscheiden naar grond onder bedrijfsgebouwen, grond onder woningen en landbouwgrond. Voor de eerste twee subtypen wordt de raming gebaseerd op een residuele waarde-methode. Kort gezegd, de waarde van grond wordt bepaald door de WOZ-waarde te verminderen met de waarde van de opstal. Deze opstalwaarde is gelijk aan de waarde van het vaste activum “woningen” die met de PIM bepaald wordt. De waarde van landbouwgrond is gebaseerd op het totale areaal waarvoor met verschillende prijzen de totale waarde wordt bepaald.<sup>2</sup>

### 2.3.1 Landbouwgrond

Om de waarde van landbouwgrond in Nederland te berekenen wordt gestart met een totale oppervlakte die elk jaar bekend is. De grond wordt vervolgens opgedeeld in verschillende subtypen, zoals akkerbouw, glastuinbouw en bloembollenteelt. Dit is nodig omdat elk van de onderscheiden subtypes landbouwgrond een andere prijs kent. De prijzen zijn afkomstig van het Landbouw Economisch Instituut (LEI)/ Wageningen universiteit (WUR) en deels eigen berekeningen. Door de waarden van verschillende subtypen bij elkaar op te tellen kan de balanswaarde voor heel Nederland bepaald worden. Daarmee is de precieze waarde per sector nog niet bekend.

Een afbakening van de sector Rijksoverheid, of liever gezegd een betere afbakening daarvan, is één van de doelen van het pilotonderzoek Staatsbalans. De aanpak die is gekozen voor de pilot is om van een tijdreeks het bezit van de overheid en van de Rijksoverheid vast te stellen. Een zo goed mogelijke vaststelling van het bezit van de overheid is het uitgangspunt voor een berekening van de landbouwgrond van de Rijksoverheid.

De eerste stap is per verslagjaar de oppervlakte in hectares in bezit van de overheid vast te stellen. Dit was niet voor alle jaren mogelijk, waardoor er soms voor enkele jaren interpolatie samen met mutaties is gebruikt. Het startpunt vormt het interne CBS rapport “De waarde van de grond in Nederland voor 1990-1997”.<sup>3</sup> Hierin wordt het bezit van de overheid geraamd op 200.000 hectare landbouwgrond. De centrale overheid bezit hiervan 130.000 hectare. Voor het restant van 70.000 hectare is geen expliciete verdeling gemaakt, daarom vormt dit het bezit van alle andere overheden samen. Voor de pilot is een precieze toedeling naar andere overheidslagen niet van belang, omdat enkel het bezit van het Rijk benodigd is. Vervolgens is met behulp van andere bronnen een overzicht gemaakt. Deze lijst van bronnen is hieronder in tabel 2.

**Tabel 2: Overzicht van bronnen voor de oppervlakte landbouwgrond overheid**

Bronnen	Verslagjaar	Welke overheid	Oppervlakte in hectare x 1.000
Hoekema 2000	1997	Totaal	199
Hoekema 2000	1997	Centrale overheid	130

<sup>2</sup> Meer over de raming van grond staat beschreven in De Haan (2013).

<sup>3</sup> Dit rapport is opvraagbaar bij het CBS.



Jaarverslagen BBL (2008 t/m 2017)	2008	Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	36
Herijking domeingronden 2009	2008	Rijksvastgoed- en Ontwikkelbedrijf (RVOB)	49
Staatbalans onroerende activa, Keskin 2009	2008	RVOB	48
Staatbalans onroerende activa, Keskin 2009	2008	BBL	36
Evaluatie pachtbeleid 2011	2008	Totaal erfpacht	4
E-mail van RVB	2018	Rijksvastgoedbedrijf (RVB)	44

Uit tabel 2 blijkt dat de bronnen niet dekkend zijn voor alle onderdelen van de overheid en/of alle verslagjaren. De oppervlakte voor het verslagjaar 1997 uit het eerder genoemde rapport vormt het uitgangspunt van de raming. Dit is in overeenstemming met de huidige statistiek van de landbouwgrond voor de verslagjaren tot en met 1997. Vervolgens is met de standgegevens uit tabel 2 een raming gemaakt. Ook is daarbij gebruik gemaakt van mutaties die bekend zijn uit de verschillende rapporten. Die zijn vermeld in tabel 3. In tabel 3 ontbreken de aan- en verkopen van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en rechtsvoorlopers, omdat die niet strikt noodzakelijk zijn voor de vaststelling van het bezit. Wel zijn die gebruikt om de waarde van aan- en verkopen te bepalen. Sinds verslagjaar 2014 is het grootste gedeelte van het bezit van BBL overgegaan naar de provincies. Hier is expliciet rekening mee gehouden.

**Tabel 3: Grote mutaties landbouwgronden**

Bronnen	Verslagjaar	Welke overheid	Mutatie in hectare x 1.000
Herijking domeingronden 2009	1995-1999	RVOB	-29
Evaluatie pachtbeleid 2011	2003-2007	Overheid	-36

De afbakening van de Rijksoverheid is gebaseerd op het rapport "Staatsbalans onroerende activa". De aanname is dat het bezit van de centrale overheid, voor wat betreft het bezit van landbouwgrond, gelijk is aan de dat van de Rijksoverheid.<sup>4</sup> Tabel 4 geeft voor de laatste vijf jaren van de tijdreeks de oppervlakte van landbouwgrond van het Rijk weer.

**Tabel 4: Oppervlakte landbouwgrond Rijk**

Verslagjaar	2014	2015	2016	2017	2018
Hectares x 1.000	54	52	50	48	45

Voor de balanswaarde van landbouwgrond wordt gebruik gemaakt van prijzen van LEI/WUR. Jaarlijkse cijfers zijn beschikbaar per regio. Deze cijfers worden bewerkt, waaruit een totaalprijs per hectare voor Nederland volgt. Omdat de regionale verdeling van de

<sup>4</sup> Keskin 2009

landbouwgrond van het Rijk niet bekend is, wordt verondersteld dat de verdeling van landbouwgrond die van het totaal in Nederland volgt. De gemiddelde jaarprijs wordt vervolgens vermenigvuldigd met de oppervlaktes uit tabel 4. Dit resulteert in tabel 5.

**Tabel 5: Balanswaarde landbouwgrond Rijk**

Verslagjaar	2014	2015	2016	2017	2018
Miljoen euro	1.428	1.478	1.470	1.452	1.385

### 2.3.2 Grond onder woningen en grond onder bedrijfsgebouwen

De waarde van de grond onder woningen en grond onder bedrijfsgebouwen wordt berekend volgens de zogenoemde residuele methode. Deze methode houdt in dat de waarde van grond wordt bepaald door de WOZ-waarde te verminderen met de waarde van de opstal. Deze opstalwaarde is gelijk aan de waarde van het vaste activum woningen of bedrijfsgebouwen die met de PIM bepaald wordt. Vervolgens wordt de grond onder woningen en bedrijfsgebouwen verdeeld over de verschillende overheidslagen met dezelfde verhouding als de woningen en bedrijfsgebouwen.

### 2.3.3 Overige typen grond

Voor natuur- en recreatiegrond, bouwgrond en grond onder wegen wordt geen raming gemaakt. De reden hiervoor is dat de waarde moeilijk is te bepalen van jaar tot jaar, zoals bij bouwgrond. Voor natuur- en recreatiegrond en grond onder wegen wordt bovendien verondersteld, dat de waarde (gedeeltelijk) ligt besloten in de waarde van de grond onder woningen en bedrijfsgebouwen of, zoals bij natuurgrond, dat de economische waarde vrijwel nihil is. Wegen verschaffen toegang tot woningen en andere gebouwen en daarom kan de waarde niet apart bepaald worden van deze gebouwen.

## 2.4 Minerale reserves

### 2.4.1 De waarde van de olie- en gasreserves

De waarde van de olie- en gasreserves wordt zoals voorgeschreven in het ESR 2010 berekend met behulp van de netto-contante waarde<sup>5</sup>. Het deel van de toegevoegde waarde dat toewijsbaar is aan het onttrokken aardgas (in het Engels de 'resource rent') wordt in de productierekening van de mijnbouwindustrie per saldo berekend door van de waarde van het geproduceerde aardgas (en olie) de intermediaire kosten, de loonkosten en de kapitaalkosten af te trekken. Deze resource rent wordt gebruikt om de netto-contante waarde te berekenen. Hierbij wordt uitgegaan van een reële disconto van 3 procent, overeenkomstig met het laatste advies van de werkgroep disconto<sup>6</sup>.

De resource rent wordt vervolgens gedeeld door de hoeveelheid gewonnen olie en gas. Dit wordt de "unit resource rent" genoemd. Deze variabele wordt ingezet als prijs om toekomstige extractievolumes om te rekenen naar monetaire waardes. De unit resource rent vertoont door de wijze van berekenen een hoge correlatie met de wereldmarktprijzen

<sup>5</sup> De uitgebreide methodebeschrijving is opgenomen in Veldhuizen et al (2009).

<sup>6</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D43793>

van olie en gas, maar is niet hetzelfde. Door de berekeningswijze is het niet nodig om rekening te houden met wisselkoersen.

De toekomstige extractievolumes zijn afkomstig van het fysieke extractiescenario, dat beschrijft hoeveel olie en gas per jaar wordt opgepompt totdat de economisch winbare reserves uitgeput zijn. Het extractiescenario is afkomstig van de makers van het rapport "Natural resources and geothermal energy in the Netherlands", aangevuld met een eigen berekende (lineaire) extractie als er geen scenario is of er geen sprake is van volledige uitputting in het rapport. Voor olie wordt één scenario gemaakt, voor gas twee, namelijk één voor het Groningen-veld en één voor de overige velden.

Hoofdzakelijk zijn er drie oorzaken voor de daling van de balanswaarde in het recente verleden. Dit zijn een lagere unit resource rent, het gewijzigde extractiescenario en de extractie zelf. Hier kwam in 2017 het einde van de gaswinning in Groningen in 2030 bij.

De daling van de unit resource rent komt doordat de kosten van de productie in minder sterke mate zijn afgenomen dan de waarde van de productie. Dit komt vooral door het grote bezit aan kapitaalgoederen.

Gewijzigde extractiescenario's beïnvloeden de waarde doordat in recente jaren steeds minder extractie plaatsvond, ten faveure van extractie verder in de toekomst. Door de verdiscontering zijn extractie-jaren verder in de toekomst minder waardevol dan recentere jaren.

Het stopzetten van de winning in 2030 in Groningen heeft erin geresulteerd dat alle geplande winning voor latere jaren niet meer plaats kan vinden. Daarom is de economisch winbare voorraad naar beneden bijgesteld. Hierdoor is ook de monetaire waarde gedaald.

Deze grote aanpassingen hebben vóór verslagjaar 2018 plaatsgevonden. In 2015 en 2016 daalde de waarde sterk door een lagere unit resource rent en andere extractiescenario's, in 2017 door het stopzetten van winning in Groningen in 2030.

#### **2.4.2 De eigenaar van de olie- en gasreserves**

Voor dit project is ook de vraag gesteld wie de eigenaar is van de aardgas- en olievoorraad. De waarde kan toegeschreven worden aan de overheid en het bedrijfsleven, of alleen aan de overheid. Geen van de bestudeerde opties is zonder nadelen. Een argument voor splitsing van de voorraden is dat zowel bedrijfsleven als overheid inkomsten genereren uit de winning. Een argument ertegen is dat het bedrijfsleven maar beperkt zelfstandig kan bepalen hoeveel het oppompt. In geval van twijfel over eigenaarschap schrijft het ESR 2010 voor de juridische eigenaar aan te wijzen. Aan een volledige toeschrijving aan de overheid kleven omgekeerd ook nadelen. Hoofdzakelijk is het nadeel dat de overheid een activum op de balans heeft staan waarvan de waarde de verwachte stroom van inkomsten overstijgt. Het voordeel is dat de overheid de juridische eigenaar is en zeggenschap heeft over de hoeveelheid die elk jaar gewonnen kan worden.

Als derde optie kan ook gekozen worden om de olie- en gasvoorraden niet op de balans op te nemen. Het argument daarvoor is dat de waarde sterk beïnvloed wordt door beleidskeuzes. Echter, de balansen leveren een aanzienlijke inkomstenstroom, terwijl er dan geen activum tegenover staat.

Uiteindelijk is ervoor gekozen de huidige situatie te handhaven, dus het Rijk het volledige eigendom toe te kennen van alle olie-en gasvoorraden. De optie voor het splitsen is theoretisch een goede keuze, maar er kan in de praktijk geen optimale splitsing vastgesteld worden. Het niet opnemen van de waarde op balans stuit ook op bezwaren. De optie om alles aan het Rijk toe te schrijven is conform het ESR 2010 en daarom de beste keuze.

## 3. Financiële activa en passiva

Anders dan de niet-financiële balans bestaat het samenstellen van de financiële balans van het Rijk vooral uit de bronverwerking van detailinformatie en in mindere mate uit ramingen of modelmatige waarderingen. De financiële items worden op basis van de beschikbare bronnen geïnclassificeerd naar de verschillende financiële instrumenten.

Omdat de financiële balans van het Rijk al lange tijd door het CBS wordt samengesteld, was er op dat punt geen verder onderzoek nodig voor het pilotonderzoek Staatsbalans. De financiële balans van het Rijk wordt op kwartaal- en jaarbasis gepubliceerd en gaat terug tot verslagjaar 2008.

In het algemeen worden de balansposten gewaardeerd tegen marktwaarde. De marktwaarde geeft het bedrag weer waarvoor een activum verkocht kan worden. Indien er geen markt bestaat voor een activum, wordt een zo goed mogelijke benadering gegeven van de marktwaarde. Balansposten die niet op de markt verhandeld worden zoals chartaal geld, deposito's, leningen, handelskredieten en transitoria worden tegen de nominale waarde gewaardeerd.

Door deze waarderingsgrondslag wijken de cijfers van de financiële passiva van de Staatsbalans af van de overheidsschuld van het Rijk volgens de EMU-definitie. Bij het berekenen van de overheidsschuld volgens de EMU-definitie worden schuldinstrumenten gewaardeerd tegen de faciale waarde.

### 3.1 Bronnen

#### 3.1.1 Ministeries

De financiële balans bestaat hoofdzakelijk uit de vorderingen en schulden van de ministeries. Deze financiële relaties worden veelal waargenomen vanuit de jaarverantwoordingen, waarvan de saldibalans het belangrijkste gedeelte is.

Er bestaan conceptuele verschillen tussen hoe de ministeries hun jaarverantwoording opstellen en hoe het CBS zijn statistieken over overheidsfinanciën moet opstellen. Hierdoor zijn er nog diverse bewerkingen nodig op de brongegevens. De voornaamste bewerkingen bestaan uit het elimineren van onderlinge vorderingen en schulden en het elimineren of juist toevoegen van financiële posities om te voldoen aan de ESR-richtlijnen. Zo zijn er strikte voorwaarden om volgens het ESR 2010 te kunnen spreken van bijvoorbeeld een deelneming of lening, terwijl de jaarverantwoording van de ministeries een eigen kader heeft.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de ministeries een kas-verplichtingenstelsel kennen, terwijl het ESR 2010 verlangt dat statistieken worden samengesteld op transactiebasis. Dit houdt in dat de saldibalansen nog moeten worden uitgebreid met posten die buiten de kasboekhouding blijven, maar wel op de financiële balans geboekt moeten worden volgens de Europese richtlijnen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan naheffingen te betalen aan de Europese Unie die in een bepaald verslagjaar komen vast te staan, terwijl de daadwerkelijke betaling in een ander verslagjaar plaatsvindt. De

financiële steun aan Griekenland vanuit de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) is een ander voorbeeld. Hiervoor geldt dat er geen daadwerkelijke kasbetalingen vanuit het Rijk plaatsvinden, maar Europese regels schrijven voor dat deze faciliteit wel deels moet toegerekend worden aan de financiële balans van de Nederlandse staat.

### **3.1.2 Agentschappen en overige rechtspersonen**

Zoals eerder is toegelicht, beschrijft de Staatsbalans het gezamenlijke vermogen van ministeries, agentschappen en enkele specifieke rechtspersonen. Aan de financiële relaties van de ministeries worden dan ook de vorderingen en schulden van de agentschappen en overige rechtspersonen toegevoegd.

De agentschappen en overige rechtspersonen beschikken over een eigen jaarverantwoording, waarmee het CBS de financiële balans van het Rijk samenstelt. Omdat deze verantwoordingen op zichzelf staan is er een consolidatieslag nodig waarbij onderlinge Rijksrelaties worden geëlimineerd. Omdat de jaarverslagen van deze eenheden zijn opgesteld volgens het baten- en lastenstelsel, zijn er minder bewerkingen nodig om deze posten op te nemen in de balans van het Rijk. Het gaat hierbij met name om het juist classificeren van de verschillende financiële posten naar categorieën die in het ESR 2010 worden onderscheiden.

## **3.2 Financiële activa en passiva naar instrument**

### **3.2.1 Deposito's**

Onder deze categorie vallen de liquide middelen van het Rijk. Dit zijn bijvoorbeeld de bankrekeningen van de ministeries.

Deposito's komen ook aan de passivakant voor. Het schatkistbankieren, oftewel de financiële middelen die met name decentrale overheden in de schatkist hebben uitstaan, maakt hier namelijk onderdeel van uit. De agentschappen doen eveneens aan schatkistbankieren en hebben daardoor vrijwel geen liquide middelen buiten het Rijk. Verder vallen hieronder ook de rekening-courant verhouding met de Europese Commissie en de schuld uit hoofde van uitgifte van munten.

### **3.2.2 Schuldbewijzen**

De schuldbewijzen maken het grootste deel uit van de staatschuld. Dit bestaat hoofdzakelijk uit de staatsobligaties die het Rijk uitgeeft. Ook schatkistpapier valt onder deze categorie.

Er wordt onderscheid gemaakt naar kort- en langlopende schuldbewijzen. Dit hangt af van de oorspronkelijke looptijd bij uitgifte. Is deze langer dan één jaar, dan wordt het schuldbewijs geclassificeerd als langlopend.

Schuldbewijzen worden gewaardeerd tegen marktwaarde. Schuldbewijzen in vreemde valuta worden omgezet naar euro's tegen de jaareinde wisselkoersen.

### **3.2.3 Leningen**

Leningen zijn kredieten met een contractuele looptijd. De belangrijkste vorderingen vormen de studieleningen en vorderingen op socialezekerheidsfondsen in het kader van het schatkistbankieren. Ook worden er leningen als schulden geïmputeerd voor de PPS-projecten van het Rijk. Verder wordt een deel van de financiële steun aan andere EU-landen via het EFSF, waarvoor de Nederlandse staat garant staat, als schuld opgenomen.

Hier staat ook weer een vordering in de vorm van een langlopende lening aan deze EU-landen tegenover.

Net als de schuldbewijzen, kennen de leningen een onderscheid in kort- en langlopend, afhankelijk van de oorspronkelijke looptijd. Leningen worden gewaardeerd tegen de faciale waarde.

#### **3.2.4 Deelnemingen**

Onder deze categorie vallen alle deelnemingen van het Rijk. Een voorbeeld is onder andere het aandelenbezit van het Rijk in ABN AMRO, maar ook bijvoorbeeld de deelneming in De Nederlandsche Bank.

Beursgenoteerde deelnemingen worden gewaardeerd tegen de actuele beurskoers.

Aandelen zonder beursnotering worden gewaardeerd op basis van het eigen vermogen van de onderneming.

#### **3.2.5 Financiële derivaten**

Het ministerie van Financiën gebruikt derivaten om rente- en valutarisico's van de staatsschuld af te dekken. Ook het ministerie van Defensie heeft derivaten. Deze instrumenten worden onder een aparte categorie geboekt.

Derivaten kunnen zowel een positieve als een negatieve waarde hebben. De waarde van de totale derivatenportefeuille voor de overheid wordt door het CBS aan de activazijde van de balans opgenomen.

De derivaten worden tegen marktwaarde geregistreerd.

#### **3.2.6 Handelskredieten en transitorische posten**

Deze categorie bestaat onder meer uit de posten nog te ontvangen en nog te betalen. De belangrijkste transitorische posten zijn belastingvorderingen. Ook worden zogenoemde intra-comptabele vorderingen en schulden van de saldibalansen van de ministeries hieronder opgenomen. Dit zijn bedragen die de departementen namens een andere partij hebben voorgesloten óf ontvangen, maar nog moeten worden afgewikkeld. Hieronder vallen onder andere landbouwsubsidies van de EU die nog niet zijn verstrekt aan de begunstigten.

## 4. Literatuurlijst

**Bergen, van den, D., M. de Haan, R. de Heij en M. Horsten (2009)**, 'Eindrapport herziening kapitaalgoederenvoorraad', CBS (Den Haag/Voorburg).

**Eurostat (2013)**, 'Europees Systeem van Rekeningen 2010', Eurostat/ Europese Commissie (Luxemburg).

**Haan, M. de (2013)**, 'Balance sheet for land, energy reserves and mineral reserves in the Netherlands.' Paper gepresenteerd op de OESO Working Party on National Accounts.

**Hoekema, F. (2000)**, De waarde van de grond in Nederland voor 1990-1997, intern CBS rapport (Voorburg/ Heerlen).

**Keskin, Y. (2009)**, 'Staatsbalans onroerende activa', Raad voor Vastgoed Rijksoverheid / Ministerie van Financiën.

**TNO**, Geological Survey of the Netherlands /

**Ministerie van Economische zaken en Klimaat**, 'Natural resources and geothermal energy in the Netherlands'. <https://www.nlog.nl/en/annual-reports>

**Veldhuizen E., C. Graveland, D. van den Bergen en S. Schenau (2009)**, 'Valuation of Oil and Gas Reserves in Netherlands 1990-2005', CBS Discussion paper 09029 (Voorburg/ Heerlen).

**Werkgroep discontovoet (2015)**, 'Rapport werkgroep discontovoet 2015', <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D43793>