

N e d e r l a n d i n b a l a n s



E e n a n a l y s e v a n d e v e r m o g e n s p o s i t i e
v a n d e N e d e r l a n d s e S t a a t



Deloitte.

E e n o n d e r z o e k v a n D e l o i t t e i n o p d r a c h t v a n h e t K o n i n k l i j k N I V R A



N e d e r l a n d i n b a l a n s

E e n a n a l y s e v a n d e v e r m o g e n s p o s i t i e
v a n d e N e d e r l a n d s e S t a a t

Titel:

‘Nederland in balans; Een analyse van de vermogenspositie van de Nederlandse Staat’

In opdracht van het NIVRA uitgevoerd door:

Deloitte

Copyright

© 2008 Koninklijk NIVRA Amsterdam

Overname van (gedeelten van) de tekst is toegestaan, mits met bronvermelding

Voorwoord

‘Want verantwoording vraagt zeer zuivere vragen’

Aldus luidt de tekst op de plaquette die H.M. de Koningin dit voorjaar onthulde bij de opening van het nieuwe NIVRA-kantoor. De dichtregel is van Lucebert en sluit goed aan bij de rol die de accountant vervult. Een rol die staat voor het toevoegen van zekerheid aan verantwoordingen, en daarbij hoort het stellen van de juiste vragen.

De opening van het NIVRA-kantoor op 16 april 2008 was tegelijkertijd het startschot voor een debatcyclus. De afgelopen maanden initieerde de beroepsorganisatie samen met een aantal maatschappelijke organisaties een reeks debatten op actuele terreinen als risicobeheersing, duurzaamheid en innovatie.

De Accountantsdag vormt het sluitstuk van de debatcyclus 2008. Met het congres onder de titel “Hoe wel vaart Nederland” geeft het accountantsberoep aan dat ze haar maatschappelijke verantwoordelijkheid breed opvat. Centraal staat de vraag naar het vermogen van de Nederlandse staat en de doorwerking van haar conditie op de generatie die na ons komt. Geven we onze kinderen een onbelaste toekomst mee, of zadelen we hen op met een erfenis van schulden en onopgeloste problemen?

Om die vraag te kunnen beantwoorden is inzicht in de actuele balans van de Nederlandse overheid noodzakelijk. Wat is de omvang van onze schulden, wat staat daar aan bezittingen tegenover en vooral, wat zijn de toekomstige verplichtingen?

Het is een eufemisme te stellen dat de financiële verantwoordingen van de overheid voor de gemiddelde burger niet gemakkelijk te doorgronden zijn. Dat is jammer, maar zorgelijk wordt het als slechts een beperkt aantal volksvertegenwoordigers de tijd en technische kennis lijkt te hebben om zich een scherp en volledig beeld te vormen van de overheidsfinanciën.

Om die reden heeft het NIVRA aan Deloitte gevraagd om een analyse te maken van de balans van de Nederlandse staat en op basis hiervan een projectie te geven voor de toekomst. Daarbij moest rekening worden gehouden met ontwikkelingen en ambities op het gebied van vergrijzing, klimaat, energie en grondstoffen, infrastructuur en onderwijs.

Het rapport met de onderzoeksbevindingen ligt voor u. Het resultaat biedt niet alleen inzicht in de erfenis die we nalaten, maar plaatst ook kritische kanttekeningen bij de huidige wijze van verantwoorden van de Rijksoverheid.

De actualiteit van de afgelopen maanden heeft aangetoond dat een alerte en slagvaardige overheid onontbeerlijk is voor een gezond economisch bestel. Dat kan alleen op basis van een solide en transparant financieel beleid, dat toegankelijk en inzichtelijk is voor de burgers.

Het NIVRA wil het debat hierover graag stimuleren.

Want verantwoording vraagt zeer zuivere vragen.

Jan Helderman
voorzitter NIVRA



Inhoudsopgave

Voorwoord	3	
1 Managementsamenvatting	9	
1.1 Inleiding	9	
1.2 Het onderzoek	10	
1.2.1 Aanleiding	10	
1.2.2 Doel en reikwijdte	11	
1.2.3 Aanpak	11	
1.2.4 Resultaat	12	
1.3 De Staatsbalans in haar huidige vorm	12	
1.3.1 Kanttekeningen bij de Staatsbalans in haar huidige vorm	12	
1.3.2 De eerste conclusies bij de Staatsbalans in haar huidige vorm	15	
1.4 Het staatsvermogen in breder perspectief	15	
1.4.1 Energie	15	
1.4.2 Klimaat	16	
1.4.3 Mobiliteit en infrastructuur	16	
1.4.4 Vergrijzing	17	
1.4.5 Kenniseconomie en onderwijs	17	
1.5 De financiële impact van de uitdagingen voor de toekomst	18	5
1.6 Conclusies	19	
2 De inleiding	23	
2.1 Algemeen	23	
2.1.1 Stelselwijzigingen	24	
2.1.2 Waardeverandering van de minerale reserves	25	
2.1.3 Vermogen en vermogensontwikkeling in breder perspectief	25	
2.2 Doel en reikwijdte	27	
2.3 De onderzoeksaanpak	28	
2.4 De rapportage	29	
3 De Staatsbalans in haar huidige vorm	31	
3.1 De waarderingsgrondslagen	32	
3.1.1 Winstrechten minerale reserves	33	
3.1.2 Overige niet-financiële activa	33	
3.1.3 Aandelen en overige deelnemingen	35	
3.1.4 Herwaarderingsreserves	36	
3.2 Segmentatie van het staatsvermogen	36	
3.3 Voorzieningen	39	
3.3.1 Voorziening pensioenen rijksambtenaren	40	
3.3.2 Voorzieningen voor groot onderhoud	40	
3.3.3 Overige voorzieningen	41	



3.4	Enkelvoudige versus geconsolideerde balans	41
3.4.1	Het belang van consolidatie	42
3.4.2	De Staatsbalans	42
3.4.3	Overheersende zeggenschap (control)	42
3.4.4	Enkele voorbeelden	45
3.4.5	Conclusie	46
3.5	Samenvattende beschouwing over de huidige Staatsbalans	47
3.5.1	Herwaarderingsreserves	47
3.5.2	Segmenteren van vermogen	48
3.5.3	De consolidatiekring	48
3.5.4	Een volledig transparant samenhangende set van verantwoordingsdocumenten	49
3.5.5	Het kasstroomoverzicht	50
3.5.6	De staat van baten en lasten	50
3.5.7	De eerste conclusies bij de Staatsbalans in haar huidige vorm	51
3.6	Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de BLS-pilot bij het Ministerie van LNV	51
3.6.1	Kosten van implementatie	53
3.6.2	Kennis van BLS	53
3.6.3	Waarderingsgrondslagen	54
3.6.4	Informatievoorziening aan de Kamer	55

6

4	Het staatsvermogen in breder perspectief	57
4.1	Energie en klimaat	60
4.2	Energie	60
4.2.1	Huidige serviceniveau	60
4.2.2	Exogene factoren	62
4.2.3	Beleidsdoelen	63
4.2.4	Effecten of middellange- en lange termijn	64
4.3	Klimaatverandering	65
4.3.1	Huidige serviceniveau	65
4.3.2	Exogene factoren	65
4.3.3	Beleidsdoelen	66
4.3.4	Effecten op middellange- en lange termijn	67
4.4	Mobiliteit en infrastructuur	68
4.4.1	Inleiding	68
4.4.2	Huidige infrastructuur	68
4.4.3	Ontwikkelingen	69
4.4.4	Ambities voor de toekomst	70
4.4.5	Effecten korte en lange termijn	70
4.4.6	Financiële consequenties	71
4.4.7	Impact op het vermogen van de Staat der Nederlanden	72
4.4.8	Integrale afweging	73
4.5	De vergrijzing	74
4.5.1	Inleiding	74

4.5.2	De ambities voor de toekomst	78
4.5.3	Effecten op de middellange en lange termijn	81
4.5.4	Financiële consequenties naar de toekomst toe (voorspellingen op kasbasis)	83
4.5.5	Feitelijke impact op het vermogen van de Staat der Nederlanden	83
4.6	Kenniseconomie en onderwijs	84
4.6.1	Inleiding	84
4.6.2	Analyse	86
4.6.3	Conclusie	91
5	Literatuurlijst	93



1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Het gaat goed met Nederland! Dat is de teneur van de berichtgeving rondom Prinsjesdag 2008. Hoewel de wereld om ons heen turbulent is, houdt Nederland zich goed staande en doet het beter dan de landen om ons heen. Deze stelling lijkt onderbouwd te worden door de ontwikkeling van het staatsvermogen zoals deze jaarlijks gepresenteerd wordt als onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Grafiek 1 toont de ontwikkeling van het vermogen van de Staat der Nederlanden zoals opgenomen in de Staatsbalansen vanaf 2000. Per 31 december 2007 heeft dit geresulteerd in een positief staatsvermogen van € 8,3 miljard.



Grafiek 1: Ontwikkeling van het vermogen van de Staat der Nederlanden van 31 december 2000 tot en met 31 december 2007.

BRON: Financiële Jaarverslagen van het Rijk over de jaren 2000 - 2007

Toch zijn er ook kritische geluiden te horen: 'Bos koopt rust met voorschot op toekomst' kopt de Volkskrant op haar website naar aanleiding van de Miljoenennota 2008. Vergrijzing, de stijging van de zeespiegel en het opraken van de minerale reserves zoals olie en gas houden de gemoederen bezig.

Daarnaast laat de Amerikaanse kredietcrisis zijn sporen na. Met als gevolg dat de Staat der Nederlanden binnen enkele weken voor meer dan € 16 miljard aandeelhouder wordt van de Nederlandse activiteiten van Fortis en ABN AMRO en aanvullend krediet verstrekt voor meer dan € 34 miljard, een steunfonds van € 20 miljard voor banken instelt, daarvan € 10 miljard kapitaal verstrekt aan de ING Bank en € 3 miljard aan AEGON. De garanties op spaargelden zijn aanzienlijk verhoogd. Tevens worden interbancaire financieringen gegarandeerd tot een maximum van € 200 miljard. Hoewel dit niet direct van invloed is op de omvang van het staatsvermogen, vinden wel enorme verschuivingen plaats in de samenstelling.



Hoe goed gaat het werkelijk met de Staat der Nederlanden? En wordt er transparant verantwoording afgelegd over (de veranderingen in) de grootte en samenstelling van het vermogen van de Staat der Nederlanden?

1.2 Het onderzoek

1.2.1 Aanleiding

De beheersing van de financiën van de Nederlandse centrale overheid vindt op dit moment plaats door trendmatig begrotingsbeleid. Het trendmatig begrotingsbeleid kenmerkt zich door een strikte scheiding van uitgaven en ontvangsten. De reële uitgavenplafonds worden onderscheiden naar:

- de rijksbegroting in enge zin;
- sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid;
- zorg.

Het trendmatig begrotingsbeleid vindt plaats binnen de Europese vereisten betreffende saldo en schuld:

1. Het EMU-saldo¹ mag jaarlijks niet meer dan 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedragen.
2. De EMU-schuld (staatsschuld) mag niet meer dan 60% van het BBP bedragen.

Vermogen en vermogensontwikkeling spelen op dit moment geen expliciete rol in de beheersing van de financiën van de Nederlandse centrale overheid.

10

De taken die de overheid vervult en het nut dat hieruit voortkomt zijn niet per definitie in economische waarde uit te drukken. Toch heeft het staatsvermogen en de ontwikkeling daarin een relatie met de huidige gezondheidstoestand van de overheidsfinanciën en kan het tevens een indicator zijn voor een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende generaties van belastingbetalers.

In het licht van houdbaarheid is het staatsvermogen te beschouwen als de netto contante waarde van de toekomstige (additionele) belastingdruk c.q. lastenverlichting die nodig is om tot afwikkeling van de bezittingen en schulden van de staat te kunnen komen en dus te kunnen voldoen aan de intertemporele budgetrestrictie (tegenover iedere uitgaaf van de overheid moet op enig moment ook weer een ontvangst staan). In die zin zegt de omvang van het staatsvermogen iets over de erfenis die deze generatie nalaat voor de generaties na haar.

In het voorgaande heeft het NIVRA aanleiding gezien om de Accountantsdag 2008 het volgende thema mee te geven:

Hoe wel vaart Nederland? Het vermogen van de lage landen.

Als input voor de discussie op de Accountantsdag heeft het NIVRA Deloitte gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de Staatsbalans en het hierin gepresenteerde staatsvermogen.

¹ Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

1.2.2 Doel en reikwijdte

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de Staatsbalans en de daarin opgenomen omvang en samenstelling van het staatsvermogen een goed inzicht geeft in de huidige financiële positie van de Staat der Nederlanden en de erfenis die wij nalaten voor de toekomstige generaties.

Het doel van het onderzoek is niet gericht op het verkrijgen van een antwoord op de rechtvaardigheidsvraag aangaande de nalatenschap voor toekomstige generaties. Dat is een politiek vraagstuk.

Het onderzoek is ook niet bedoeld om zekerheid te verschaffen bij het gepresenteerde cijfermateriaal. Er is dus geen accountantscontrole toegepast. Ook is geen beoordelingsopdracht of samenstelopdracht uitgevoerd. Het onderzoek pretendeert dus ook niet om een juist en volledig beeld van de Staatsbalans en het staatsvermogen te presenteren.

1.2.3 Aanpak

Het eerste deel van het onderzoek betreft een analyse in verslaggevingstermen van de huidige opzet van de Staatsbalans. Daarbij hebben wij de verwerking van posten in de Staatsbalans afgezet tegen de wijze van verwerken van deze posten op basis van in Nederland en internationaal algemeen aanvaarde richtlijnen voor financiële verslaggeving. Meer in het bijzonder is aansluiting gezocht bij BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving en de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Daarbij hebben wij niet beoogd om een uitputtend overzicht te geven van verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende verslaggevingsstelsels. Het onderzoek is ook niet bedoeld om een uitspraak te doen over de te kiezen verslaggevingsrichtlijnen.

Wij realiseren ons dat de kaders en richtlijnen die voortvloeien uit BW2 titel 9 en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving niet specifiek bedoeld zijn voor de verslaggeving in de publieke sector. Echter, wij zien ook een ontwikkeling waarbij in toenemende mate voor onderdelen van de centrale overheid (baten-lastendiensten) en voor specifieke branches binnen de publieke sector (zoals Onderwijs, Zorg en Woningcorporaties en in de toekomst waarschijnlijk ook de Nederlandse Politie) voor de financiële verslaggeving aansluiting gezocht wordt bij BW2 titel 9 en/of de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving. Ook de verslaggevingskaders van verschillende zelfstandige bestuursorganen bevatten verwijzingen naar en zoeken aansluiting bij BW2 titel 9. Internationaal zien wij in toenemende mate dat overheden *accrual accounting* (gaan) toepassen op basis van IPSAS.

Het tweede deel van het onderzoek zet de Staatsbalans in een breder perspectief van enkele actuele thema's die potentieel een grote financiële impact hebben op het staatsvermogen en de verslaggeving daarover:

1. Energie en klimaat;
2. Mobiliteit en infrastructuur;
3. Vergrijzing;
4. Kenniseconomie en onderwijs.

De effecten van de kredietcrisis en vooral de recente directe betrokkenheid van de Staat der Nederlanden hierin (onder meer de nationalisatie van Fortis Nederland en ABN AMRO Nederland en de kapitaalverstrek-



kingen aan ING voor € 10 miljard en AEGON voor € 3 miljard) zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Dit komt voort uit het feit dat op het moment van opmaken van dit rapport de omstandigheden dagelijks veranderen. De consequenties kunnen daardoor op dit moment niet goed in dit onderzoek verwerkt worden. Wel gebruiken wij in een aantal gevallen de gebeurtenissen van de afgelopen periode ter illustratie. Het onderzoek is voorts inventariserend van aard.

Het resultaat is een indicatie van de omvang van de financiële consequenties die enkele grote thema's van deze tijd hebben. Daarmee verkrijgen wij in deelgebieden inzicht in de ontwikkeling van het vermogen van de Staat der Nederlanden en daarmee in de nalatenschap die de huidige generatie achterlaat voor toekomstige generaties.

1.2.4 Resultaat

De onderzoeksresultaten geven input voor een discussie over transparantie in financiële verslaggeving en verantwoording door de overheid. Tevens kunnen de onderzoeksresultaten als uitgangspunt dienen voor een discussie over intergenerationele solidariteit, over rechtvaardigheid in noodzakelijke beleidsprioriteiten en over mogelijke beleidskeuzes met betrekking tot de internationale positie van Nederland.

1.3 De Staatsbalans in haar huidige vorm

Het staatsvermogen per 31 december 2007 bedraagt € 8,3 miljard positief. Op basis van de Staatsbalans is het staatsvermogen samengesteld uit de volgende activa en passiva:

- Winstrechten minerale reserves;
- Niet-financiële activa;
- Vorderingen en geld;
- Militaire pensioenen;
- Staatsschuld;
- Handelskredieten.

1.3.1 Kanttekeningen bij de Staatsbalans in haar huidige vorm

De wijze waarop posten in de huidige Staatsbalans zijn verwerkt, is vergeleken met in Nederland en internationaal algemeen aanvaarde richtlijnen voor verslaggeving. Dit leidt tot een aantal kanttekeningen.

- Een volledig transparante, samenhangende set van verantwoordingsinformatie (balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht in onderlinge samenhang), bij voorkeur gebaseerd op in Nederland dan wel internationaal algemeen aanvaarde verslaggevingsstandaarden, ontbreekt. Op dit moment wordt de financiële verantwoording van het Rijk gevormd door een staat van uitgaven en ontvangsten, het verloop van de EMU-schuld en de Staatsbalans. Met name de volgende aspecten maken dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk in onderlinge samenhang moeilijk te doorgronden is:
 - beperkte toelichtingen bij de Staatsbalans;
 - het ontbreken van segmentering van kasstromen naar operationele, investerings- en financieringskasstromen;
 - de toelichtingen op de verschillen tussen uitgaven en ontvangsten op kasbasis versus de uitgaven en ontvangsten op transactiebasis (van belang voor het EMU-saldo).

Hierdoor is het inzicht in het beheer van het vermogen van de Staat der Nederlanden voor nu en voor de toekomstige generaties beperkt. Een deel van de financiële consequenties van het gevoerde beleid (de baten en lasten van het gevoerde beleid) van de overheid, blijft buiten het verantwoordingsbeeld.

Ter illustratie:

Jaarlijks worden ten gunste van de begroting ontvangsten vanwege de winstrechten op de aardgasbaten van de Staat der Nederlanden gegenereerd. Er wordt echter niet transparant in de verantwoording tot uitdrukking gebracht dat deze ontvangsten voortvloeien uit een afname van de aardgasvoorraad. De baten en lasten die hiermee samenhangen worden niet transparant verantwoord.

- De consolidatiekring bij het opstellen van de Staatsbalans is beperkt tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Als gevolg hiervan bestaat geen inzicht in het totale vermogen van de centrale overheid als 'groep'. De inzet van vermogen van gelieerde instellingen ('groepsmaatschappijen' zoals zelfstandige bestuursorganen als het UWV en de SVB) en de onderlinge relaties met deze partijen komt niet transparant tot uitdrukking in de verantwoording.

Ter illustratie:

In het kader van de betaling van de Politie-CAO wordt in 2010 en 2011 tweemaal € 30 miljoen van het eigen vermogen van de Politieacademie afgeroomd. Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt in 2010 en in 2011 een ontvangst verantwoord ten gunste van de begroting van € 30 miljoen. In de verantwoording van de Staat der Nederlanden wordt niet zichtbaar dat deze ontvangst wordt gerealiseerd door het interen op het vermogen van de Politieacademie en mogelijk ook het verhogen van de schuld in geval de Politieacademie een lening moet aangaan voor het uitkeren van het eigen vermogen. Dit inzicht kan slechts verkregen worden als de jaarrekening van de Politieacademie en de verantwoording van de Staat der Nederlanden in samenhang worden beschouwd.

13

Overigens speelt het consolidatievraagstuk niet alleen bij het inzicht in het vermogen en de vermogensontwikkeling van de Staat der Nederlanden. Ook het geconsolideerde inzicht in kasstromen van de centrale overheid kan nader inzicht geven.

- De toename van het gepresenteerde vermogen ten opzichte van 2006 is volledig te verklaren door een stelselwijziging in de toerekening van belastingbaten van € 11 miljard en een ongerealiseerde waarde­stijging van de winstrechten uit minerale reserves (aardgasvoorraad) van bijna € 50 miljard. Ook in de jaren 2001 tot en met 2006 is de fluctuatie in het staatsvermogen voor een belangrijk deel toe te rekenen aan de waardeontwikkeling van de winstrechten uit minerale reserves.
- Uit een nadere beschouwing van de waarderingsgrondslagen blijkt dat voor een bedrag van (minimaal) € 120 miljard aan ongerealiseerde waarde­stijgingen besloten zit in het staatsvermogen van € 8,3 miljard. Het grootste deel (€ 94 miljard) van de ongerealiseerde waarde­stijgingen is besloten in de winstrechten op de minerale reserves. De ontwikkeling van de waarde van deze winstrechten hangt sterk samen met de ontwikkeling van de olieprijs. De omvang van de winstrechten is daardoor zeer volatiel en de realisatie in de toekomst dus onzeker. Dit kan zowel een significant hogere als lagere opbrengst betekenen.



- Bij een nadere beschouwing blijkt dat in ieder geval € 37,3 miljard van het staatsvermogen al een specifieke bestemming heeft gekregen in de vorm van begrotingsfondsen die in feite de financiële kwantificering zijn van bestaande beleidsplannen. De bestemde middelen overstijgen het staatsvermogen. Dit betekent dat de beleidsplannen alleen gerealiseerd kunnen worden met toekomstige ontvangsten uit hoofde van belastingen, premies, aardgasbaten of een verhoging van de staatsschuld. Daarmee wordt dus een claim gelegd op de (belastingcapaciteit van) toekomstige generaties.

Het Spaarfonds AOW, met per 31 december 2007 een saldo van ruim € 31 miljard euro, is een mooi voorbeeld van een papieren reservering. Het instellen van en het jaarlijks doteren aan het Spaarfonds AOW zegt mogelijk iets over de toekomstige beleidsprioritering in het aanwenden van collectieve middelen, maar zolang er geen reële activa tegenover staan, zal de toekomstige belastingbetaler op het moment van aanwenden van het fondsbedrag nog steeds zelf het bedrag door middel van belastingbetaling moeten inbrengen. Het levert in die zin dan ook geen bijdrage in de oplossing van het houdbaarheidsvraagstuk van de overheidsfinanciën in het kader van de vergrijzing.

14

- Bij de waardering van (water)wegen en spoorwegen moet rekening gehouden worden met het feit dat een deel van het onderhoud dat in de komende jaren wordt uitgevoerd, mogelijk te betitelen is als achterstallig onderhoud. Dit vloeit voort uit bijvoorbeeld de Nota Mobiliteit die spreekt over het feit dat “uitvoering van het herstelplan spoor noodzakelijk is om de lokale groei in personenvervoer op te vangen” en stelt “Op de langere termijn (vanaf 2012) zal de kwaliteit van het spoorvervoer zonder aanvullende maatregelen achteruitgaan. De toename van vracht en reizigers is dan niet betrouwbaar te verwerken. Dit betekent dat we nu moeten zorgen dat de treinen (weer) op tijd rijden”. Verder stelt de Nota Mobiliteit: “Op een belangrijk deel van de doorgaande en hoofdvaarwegen, waaronder de nationale hoofdverbindingssassen blijven echter achterstanden bestaan, omdat tot 2010 geen middelen beschikbaar zijn voor preventief onderhoud en er alleen bij calamiteiten en ‘functieuitval’ reparaties worden verricht. De onderhoudsachterstand neemt in de periode tot en met 2010 dan ook nog steeds toe, met de nodige gevolgen voor veiligheid en doorstroming”.

In de Nota Mobiliteit is rekening gehouden met een bedrag voor beheer en vervanging van € 31 miljard. Niet duidelijk is welk deel precies betrekking heeft op het inhalen van reeds bestaand achterstallig onderhoud. Uit de beperkte toelichting bij de gepresenteerde Staatsbalans is niet goed te achterhalen of er in de waardering van de genoemde infrastructuur op marktwaarde, rekening is gehouden met (achterstallig) onderhoud. De omvang van een voorziening voor achterstallig onderhoud of een eventuele consequentie voor de waardering van de desbetreffende niet-financiële activa in de Staatsbalans is dus op dit moment niet exact weer te geven.

Vanuit de door ons nader geanalyseerde thema's van deze tijd komen potentieel ook een aantal zaken naar voren die betrokken dienen te worden bij de beoordeling van (het risicoprofiel van) het vermogen van de Staat der Nederlanden.

1.3.2 De eerste conclusies bij de Staatsbalans in haar huidige vorm

Uit de verslaggevingstechnische analyse van de Staatsbalans in haar huidige vorm, komt naar voren dat de Staatsbalans en ook het geheel aan financiële verantwoordingsinformatie zoals gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan informatiewaarde kan winnen door:

- Een volledige en in samenhang gepresenteerde transparante set aan financiële verantwoordingsinformatie: een balans, een staat van baten en lasten en een kasstroomoverzicht
- Het opstellen van deze set van financiële verantwoordingsinformatie op basis van algemeen aanvaarde verslaggevingrichtlijnen (Nederlandse of internationale richtlijnen) en daarbij mee te nemen:
 - de segmentering van het staatsvermogen;
 - de voorzieningen;
 - de consolidatieverplichting;
 - de segmentering van kasstromen naar operationele, investerings- en financieringskasstromen.

Vanuit onze analyse onderscheiden wij in ieder geval binnen het staatsvermogen van € 8,3 miljard een bedrag van € 120 miljard aan herwaarderingsreserves en € 37,3 miljard aan bestemmingsreserves. Bovendien moeten potentieel voorzieningen getroffen worden voor achterstallig onderhoud (PM) of mogelijk een afwaardering plaatsvinden op de niet-financiële activa. Tot slot zou inzicht in het geconsolideerde vermogen van de centrale overheid (Staat der Nederlanden en de gelieerde instellingen waaronder de circa 150 zelfstandige bestuursorganen) een completer beeld geven van de omvang en de financiële gezondheid van de centrale overheid.

15

1.4 Het staatsvermogen in breder perspectief

Ook de belangrijke thema's van dit moment werpen een nader licht op (het risicoprofiel van) de Staatsbalans en het daarin gepresenteerde staatsvermogen.

1.4.1 Energie

- De minerale reserves zijn eindig. Over circa 25 jaar zullen de begrotingsuitgaven niet meer mede gedekt kunnen worden door middel van ontvangsten als gevolg van winstrechten vanwege de minerale reserves (met name aardgas). Als de aardgasvoorraad is uitgeput – vanaf 2030 – zal voor € 7,5 miljard (niveau begroting van 2007, exclusief belastingopbrengsten gerelateerd aan de aardgasbaten) aan ontvangsten worden gederfd.
- Indien ook na 2030 een vaste ontvangstenstroom anders dan belastingen en premies, gegenereerd zou moeten kunnen worden ten behoeve van de dekking van de begrotingsuitgaven op het niveau van 2007 (€ 7,5 miljard), is op dat moment een fonds met een tegenwaarde van € 187,5 miljard nodig. Dit is de contante waarde van een eeuwig durende kasstroom van € 7,5 miljard bij een rentepercentage van 4%. De contante waarde van de tegenwaarde in 2030 is nu een bedrag van circa € 80 miljard.
- Bij een stijgende olieprijs nemen de waarde van de gasvoorraad en de aardgasbaten sterk toe. Hierdoor valt niet op dat de voorraad in hoeveelheid gestaag afneemt. Tevens raken we gewend aan de – op korte



termijn – toenemende baten die ook voor consumptieve doeleinden worden gebruikt. Het dreigende gat in de begroting vanaf 2030 wordt daardoor steeds groter.

- In dit kader is overigens ook relevant dat in het huidige coalitieakkoord het volgende is opgenomen:
“Ons aardgas is ondergronds vermogen dat moet worden aangewend voor bovengronds vermogen De aardgasbaten zullen na 2025 opdrogen, maar Nederland zal ook na 2025 ambities hebben op het gebied van Fes-waardige investeringen Een mogelijke invulling is de aardgasbaten aan te wenden voor schuldreductie en met de hieruit voortvloeiende rentevrijval het Fes te voeden.”

Segmentering van kasstromen naar operationele, investerings- en financieringskasstromen kan bijdragen aan het inzicht in de mate waarin het staatsvermogen in stand wordt gehouden. Dit geeft inzicht in de mate waarin de aardgasbaten per saldo aangewend worden voor investeringen in vermogensbestanddelen die op de Staatsbalans opgenomen worden of het aflossen van de Staatsschuld.

1.4.2 *Klimaat*

- Het klimaat in de wereld verandert. Een gevolg van de opwarming van de aarde is de stijging van de zeespiegel. Onder de veronderstelling dat de kwaliteit- en veiligheidsnormen aan de waterbescherming in Nederland ook in de toekomst gelijk dienen te blijven, heeft de Deltacommissie 2008 berekend dat tot en met het jaar 2100 jaarlijks circa € 1,5 miljard geïnvesteerd dient te worden. De netto contante waarde van de benodigde investeringen in de komende 92 jaar in de waterbescherming bedraagt dan circa € 36 miljard. Deels zou dit mogelijk beschouwd moeten worden als een voorziening voor achterstallig onderhoud. De Deltacommissie verwoordt dit als volgt: “De urgentie (voor uitvoering) van het advies is groot. Nederland heeft een achterstand in te lopen omdat niet wordt voldaan aan de huidige geldende normen. Bovendien zijn de normen achterhaald en moeten naar boven worden bijgesteld”.
- De CO₂ taakstelling voor Nederland vergt de komende jaren een forse financiële inspanning. Om de CO₂ doelstellingen in 2020 en 2050 te realiseren, is volgens het International Energy Agency wereldwijd een investeringsbedrag noodzakelijk van US\$ 45 triljard. Wanneer gerekend wordt met het 0,5 procent aandeel van Nederland in de wereldwijde CO₂ uitstoot, betekent dit een financiële inspanning voor Nederland van jaarlijks € 4 miljard tot en met 2050. Dit betreft een inspanning van de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk. Ook deze inspanning moet mogelijk deels beschouwd worden als achterstallig onderhoud. De netto contante waarde van de € 4 miljard per jaar tot en met 2050 is circa € 80 miljard. De verdeling over de publieke en private sector en de mate waarin de lasten wel of niet zijn toe te rekenen aan de huidige generatie is een politieke discussie.

1.4.3 *Mobiliteit en infrastructuur*

- Om de ambities uit de nota Mobiliteit te realiseren is in de periode tot 2020 een investering benodigd voor een bedrag van € 80 miljard. Het betreft investeringen in wegen (rijks, provinciale en gemeentelijke wegen), spoorwegen en waterwegen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in voorzieningen voor de luchtvaart (luchthavens). Van de € 80 miljard heeft € 49 miljard betrekking op uitbreiding en verbetering. € 31 miljard is gereserveerd voor onderhoud en vervanging. Zoals reeds in de vorige paragraaf aangegeven, heeft dit bedrag mogelijk deels betrekking op achterstallig onderhoud.

1.4.4 Vergrijzing

- De vergrijzing start nu al: in de periode tussen nu en 2040 zal de 'grijze druk' toenemen van 23 procent nu naar 45 procent rond 2040 (grijze druk wordt berekend door het aantal gepensioneerden te delen door de potentiële beroepsbevolking). Het CPB becijfert dat als gevolg van de vergrijzing (bij ongewijzigd beleid) de uitgaven tot 2040 stijgen met 7 procent van het BBP ten opzichte van het huidige niveau. De ontvangsten tot 2040 stijgen met 4 procent van het BBP ten opzichte van het huidige niveau. Dit betekent een oplopend negatief saldo van ontvangsten en uitgaven op jaarbasis oplopend naar 3 procent van het BBP (circa € 15 miljard). Hierin is overigens meegenomen het wegvallen van de aardgasbaten van 1,5 procent van het BBP (circa € 7,5 miljard).

Zonder beleidsverandering zal het resterende tekort van € 7,5 miljard op jaarbasis gedragen moeten worden door de toekomstige belastingbetalers. Gezien de status van het Spaarfonds AOW is dit spaarfonds niet de oplossing voor dit probleem.

- In zijn inaugurele rede 'Overheidsvermogen getrouw in beeld. Schuiven wij de rekening door naar toekomstige generaties?' (mei 2007) stelt Prof. Dr. F.D.J. van Schaik dat als de reeds opgebouwde AOW-rechten van de huidige generatie worden beschouwd als pensioenrechten, dan is op dit moment een voorziening noodzakelijk van € 950 miljard:
 - € 200 miljard aan rechten voor de nu AOW-gerechtigden;
 - € 750 miljard aan reeds opgebouwde rechten voor nu reeds levenden inwoners in Nederland van 15 jaar en ouder.

17

1.4.5 Kenniseconomie en onderwijs

- Nederland wil zich positioneren in de top 5 van de kenniseconomieën in de wereld. Om deze ambitie waar te maken zal Nederland extra inspanningen moeten doen op het gebied van onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Op basis van een aantal indicatoren die de prestaties op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie meten, hebben wij benchmarks uitgevoerd met landen die in de top 5 (gemeten vanuit bijvoorbeeld OECD) op de desbetreffende indicator presteren. Daarbij zijn wij er van uit gegaan dat de geformuleerde ambitie zou moeten leiden tot een hoge score op deze indicatoren.

Voor onderwijs hebben wij de volgende indicatoren gebruikt:

- percentage uitgaven van het BBP aan onderwijs;
- omvang uitgaven in USD per student aan onderwijs;
- vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters in de EU;
- het kennisniveau (percentage hoog opgeleide mensen);
- aantal publicaties per onderzoeker en totaal.

En voor onderzoek en innovatie:

- percentage doctoraten onder afgestudeerden;
- aantal patenten per miljoen inwoners;
- percentage uitgaven van het BBP aan Research & Development.



Uit deze benchmark blijkt dat Nederland jaarlijks een additionele inspanning moet doen in onderwijs en onderzoek van ongeveer € 8,0 miljard per jaar.

Op basis van een vergelijking van relatieve uitgaveniveaus blijkt ook dat Nederland op de indicatoren beter presteert dan verwacht mag worden. Dit betekent dat de uitgaven op dit moment relatief efficiënt en effectief worden besteed.

1.5 De financiële impact van de uitdagingen voor de toekomst

De financiële impact van de uitdagingen voor de toekomst is groot. Bij gelijkblijvend service niveau van de centrale overheid ontstaat op termijn tussen nu en 2030 een gat tussen de jaarlijkse uitgaven en ontvangsten oplopend tot potentieel € 28,5 miljard:

De financiële impact van de uitdagingen voor de toekomst	€ miljard
Wegvallen van de aardgasbaten	7,5
Klimaatverandering	1,5
Reductie CO ₂ uitstoot*	4,0
Vergrijzing	7,5
Kenniseconomie	8,0
Totaal	28,5

* NOTE: de Reductie CO₂ uitstoot beslaat zowel overheids- als private uitgaven.

18

Dit betreft circa 12 procent van de huidige omvang van de jaarlijkse belasting- en premieontvangsten (circa € 234 miljard in 2009). Als dit afgezet wordt tegen 16 miljoen Nederlanders, betekent dit een extra belasting per hoofd van de bevolking per jaar van ongeveer € 1.781. Dit betekent een extra last van € 2.850 per jaar per hoofd van de beroepsbevolking.

Anderzijds kan ook worden gesteld dat op termijn voor het bovengenoemde bedrag van € 28,5 miljard aan jaarlijkse belastinginkomsten reeds bestemd is.

Het financiële beleid van het huidige kabinet heeft als doel om een overschot op de begroting van 1,0 procent van het BBP te realiseren in 2011. In 2011 betekent dit een overschot op de begroting van circa € 6 miljard. Daarmee is een eerste stap gezet in de bestendigheid van de overheidsfinanciën. De vraag is echter of dit voldoende is en haalbaar is in de huidige economische omstandigheden. Ook kan de vraag gesteld worden hoe dit overschot gerealiseerd kan gaan worden. Binnen de huidige begrotingskaders voor uitgaven en ontvangsten betekent dit dat de uitgaven (relatief gezien) naar beneden bijgesteld moeten worden, maar welke keuzes worden hierin gemaakt?

Als wij de financiële consequenties van de nu te voorziene ontwikkelingen niet ten laste van de toekomstige generaties zouden willen laten komen, zou het staatsvermogen fors moeten toenemen. Het gaat dan om een neutrale overdracht (in financiële zin) van lusten en lasten naar de toekomst.

Benodigd aanvullend vermogen	€ miljard
Vervanging activum winstrechten uit hoofde van de minerale reserves	80
Klimaatverandering: Voorziening voor herstel waterbescherming	36
CO ₂ reductie programma (zowel publieke als private deel)	80
Achterstallig onderhoud waterwegen, rijks-, provinciale en gemeente wegen en spoorwegen	PM
Voorziening opgebouwde AOW-rechten	950

Rekening houdend met bovenstaande bedragen zou bijna € 1.146 miljard aanvullend vermogen nodig zijn uit het oogpunt van intergenerationele verdeling: per hoofd van de bevolking in Nederland (16 miljoen) betekent dit ongeveer € 71.625. Dit is nog afgezien van uitbreidings- of verbeteringsmaatregelen. Ook is nog geen rekening gehouden met de ambities op het gebied van kenniseconomie.

1.6 Conclusies

Prioriteiten stellen

De oplossing voor de financiële uitdagingen van de toekomst moet op basis van het trendmatige begrotingsbeleid gevonden worden in herziene prioritering binnen de uitgavenkaders van de drie sectoren of misschien zelfs wel tussen de drie sectoren. Ook kan een belasting of premieverhoging bijdragen aan de oplossing.

Dit kan betekenen dat gespaard wordt voor de toekomst (door middel van bijvoorbeeld het aflossen van staatsschuld) of dat op onderdelen beleid (dus serviceniveau) bijgesteld wordt. Het veronderstelt in ieder geval het maken van keuzes.

Deels zal de oplossing voor de financiële uitdaging ook gevonden moeten worden in economische groei. De verhoging van het BBP die economische groei met zich mee brengt, heeft invloed op de ontvangsten van de overheid. Indien de economische groei sterker is dan de groei van de overheidsuitgaven, kan dit een deel van de oplossing vormen voor de financiële uitdagingen van de toekomst.

Meer inzichtelijke verantwoording

Duidelijk is in ieder geval ook dat indien wij de toekomstige generaties niet onevenredig veel willen belasten met onze huidige verplichtingen, het beleid hierop meer inzichtelijk gemaakt moet worden. Wij zien daarbij dat overheidsverslaggeving aan de hand van een volledige transparante samenhangende set van financiële verantwoordingsinformatie (balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht) en bij voorkeur op basis van in Nederland of internationaal algemeen aanvaarde verslaggevingrichtlijnen van grote waarde kan zijn:

- Segmentering van vermogen geeft onder meer nader inzicht in de financiële consequenties van beleids-prioritering (begrotingsfondsen) en in ongerealiseerde (en dus in zekere mate onzekere) waardeveranderingen van activa. Als saldo wordt vervolgens inzicht verkregen in het vrij besteedbare (niet bestemde) deel van het staatsvermogen.
- Voorzieningen voor feitelijke en/of juridisch afdwingbare verplichtingen geven inzicht in nu reeds bestaande verplichtingen waar in de toekomst naar verwachting middelen voor nodig zijn om ze af te wikkelen.



- Een staat van baten en lasten geeft een helder inzicht in de mutaties tussen twee opeenvolgende balansen. Daarmee wordt een beter te doorgronden verantwoording afgelegd over het beheer van de vermogenscomponenten van de Staat der Nederlanden.
- Het segmenteren van kasstromen naar operationeel, investerings- en financieringskasstromen draagt onder meer bij aan het inzicht in het verwerven van vermogensbestanddelen en het muteren van de staatsschuld.
- De consolidatieverplichting plaatst het staatsvermogen in het perspectief van de 'groep' centrale overheid. Door consolidatie wordt inzicht verkregen in de samenhang van financiële transacties tussen de Staat der Nederlanden en de daaraan gelieerde organisaties (waaronder ZBO's). Consequenties van de inzet van vermogenscomponenten voor beleid worden daarmee integraal in beeld gebracht.

Daarbij tekenen wij uiteraard ook aan dat de lusten en lasten van de collectieve sector en welzijn in het algemeen niet louter en alleen een vraagstuk is van financieel bedrijfseconomische aard. Wij kunnen en willen derhalve dan ook geen absolute uitspraken doen dan wel normeringen geven voor de omvang van het staatsvermogen en het vrij besteedbare, niet bestemde staatsvermogen. Wel zijn wij van mening dat de ontwikkeling in deze grootheden onderdeel zouden moeten zijn van de politieke discussie en het maatschappelijk debat over de intergenerationele consequenties van de veranderende wereld en de beleidskeuzes die de Nederlandse politiek hierin maakt.

20

Invoeren batenlastenstelsel

Hoewel wij van mening zijn dat een volledige set aan verantwoordingsinformatie (en dus ook een verantwoording op basis van een batenlastenstelsel) een goede stap voorwaarts zou zijn naar een meer transparante verslaggeving van de Nederlandse centrale overheid, heeft het kabinet zich recentelijk op het standpunt gesteld dat het niet nodig is om daarvoor over te gaan tot een integrale invoering van het batenlastenstelsel.

Dit standpunt is ingenomen naar aanleiding van een pilot die in 2007 is uitgevoerd bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Deze pilot vloeide voort uit de motie-Mastwijk waarmee het Kabinet is verzocht te komen met een plan van aanpak dat voorziet in een proef met minimaal één ministerie voor de omschakeling naar het batenlastenstelsel. Dit met het oog op de mogelijke toekomstige invoering van dit systeem voor de gehele Rijksoverheid. De evaluatie van de pilot heeft tot de volgende conclusie geleid:

“Het Kabinet komt derhalve tot de conclusie dat de informatievoorziening richting de Kamer verder kan en moet worden verbeterd. Het Kabinet staat op het standpunt dat het niet nodig is om daarvoor over te gaan tot een integrale invoering van het BLS. Een integrale invoering van het BLS brengt te hoge implementatiekosten en teveel administratieve lasten met zich mee. Bovendien zal een kasadministratie nodig blijven om te kunnen voorzien in informatie over belangrijke macro-economische indicatoren zoals het EMU Saldo en het financieringsaldo. De inzichten uit de pilot kunnen volgens het Kabinet ook binnen het huidige kasverplichtingen stelsel worden toegepast. Op deze manier is de gewenste verbetering van de informatievoorziening aan de Kamer zonder verlies van kasinformatie, hoge implementatiekosten en grote administratieve lasten te realiseren.”

Gezien de toegevoegde waarde die een volledig transparante samenhangende set aan verantwoordingsinformatie op basis van algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen ons inziens heeft, denken wij dat een uiteindelijke overstap naar een verantwoording op basis van het batenlastenstelsel wenselijk en op termijn ook onvermijdelijk is. De volledige set aan verantwoordingsinformatie (balans, staat van baten en lasten en kasstroom overzicht) heeft ons inziens een belangrijke meerwaarde als het gaat om afwegingen en beleidsprioritering naar de toekomst en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten over de verschillende generaties. Uiteindelijk denken wij ook dat de stap naar een integrale toepassing van een batenlastenstelsel op basis van algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen, de logische stap is vanuit de ontwikkelingen in begroten en verantwoorden die de Nederlandse overheid heeft doorgemaakt sinds de Operatie Comptabel Bestel in de jaren '80 en de operatie 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' rond de eeuwwisseling.

Stappen op korte termijn

Op korte termijn zien wij onder meer de volgende, relatief eenvoudig door te voeren verbeteringen van de informatievoorziening naar de Kamer en aan het maatschappelijk verkeer:

- Uitgebreidere toelichting op de balans, vooral aangaande de verschillen tussen de waardering op marktwaarde en de waardering op basis van historische kosten zodat inzicht wordt verkregen in ongerealiseerde waardeverschillen, besloten in het staatsvermogen.
- Een strikter onderscheid in de rekening van uitgaven en ontvangsten tussen de operationele, investerings- en financieringskasstromen zodat de relatie tussen kasstromen en balansmutaties meer inzichtelijk wordt (vooral aangaande de niet-financiële activa (investeringskasstroom) en de staatsschuld (financieringskasstroom)).
- Het geven van inzicht in de geconsolideerde uitgaven en ontvangsten en vermogenspositie van de centrale overheid naast de enkelvoudige verantwoording die nu wordt afgelegd over de rechtspersoon Staat der Nederlanden.

De recente ontwikkelingen in de financiële crisis brengen de noodzaak van een goed inzicht in de financiële positie van de Staat der Nederlanden glashelder in beeld. Alleen met een inzichtelijke verantwoording kan gevolgd worden in hoeverre de investeringen bijdragen aan de toekomstige inkomsten.





2. De inleiding

2.1 Algemeen

Het gaat goed met Nederland! Dat is de teneur van de berichtgeving rondom Prinsjesdag 2008. Hoewel de wereld om ons heen turbulent is, houdt Nederland zich goed staande en doet het beter dan de landen om ons heen. Deze stelling lijkt ook onderbouwd te worden als de ontwikkeling van het staatsvermogen zoals deze jaarlijks wordt gepresenteerd als onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt geprojecteerd.

Grafiek 2 toont de ontwikkeling van het vermogen van de Staat der Nederlanden zoals opgenomen in de Staatsbalansen vanaf 2000.



Grafiek 2: Ontwikkeling van het vermogen van de Staat der Nederlanden van 31 december 2000 tot en met 31 december 2007

Bron: Financiële Jaarverslagen van het Rijk over de jaren 2000 - 2007

Toch zijn er ook kritische geluiden te horen: 'Bos koopt rust met voorschot op toekomst', kopt de Volkskrant op haar website naar aanleiding van de Miljoenennota 2008. Vergrijzing, klimaatverandering en stijging van de zeespiegel en het opraken van de minerale reserves zoals olie en gas houden de gemoederen bezig.

Daarnaast laat de Amerikaanse kredietcrisis zijn sporen na. Met als gevolg onder meer dat de Staat der Nederlanden binnen enkele weken:

- voor meer dan € 16 miljard aandeelhouder wordt van de Nederlandse activiteiten van Fortis en ABN AMRO en aanvullend krediet verstrekt voor meer dan € 34 miljard;
- een steunfonds van € 20 miljard voor banken instelt en daarvan € 10 miljard kapitaal verstrekt aan de ING Bank en € 3 miljard aan AEGON;
- de garanties op spaargelden aanzienlijk verhoogt;
- interbancaire financieringen garandeert tot een maximum van € 200 miljard.

Alhoewel dit niet direct van invloed is op de omvang van het staatsvermogen, vinden wel enorme verschuivingen plaats in de samenstelling. Ook heeft dit enorme impact op de risicogebieden.



Hoe goed gaat het werkelijk met de Staat der Nederlanden?

Als op basis van de toelichtingen bij de opeenvolgende Staatsbalansen nader geanalyseerd wordt hoe de ontwikkeling in het staatsvermogen per 31 december 2000 tot en met 31 december 2007 is opgebouwd, ontstaat het volgende beeld:

	Totaal 2000 - 2007 x € miljard
Staatsvermogen 31 december 2000	-52,3
1. Stelselwijzigingen	11,1
2. Vorderingsaldo Rijk	-19,7
3. Waardeveranderingen minerale reserves	48,7
4. Investerings Rijk	17,9
5. Volumeverandering deelnemingen (a)	-5
5. Veranderingen deelnemingen (b)	8,1
6. Waardeveranderingen overige niet-financiële activa	6,5
7. Waardeveranderingen staatsdeelnemingen (a)	-1,3
7. Volumeveranderingen Dutch Treasury Certificates (b)	1,3
8. Waardeverandering staatsobligaties	6,7
9. Afschrijvingen Rijk	-15,2
10. Overig	1,5
Staatsvermogen 31 december 2007	8,3

Tabel 1: Mutatieoverzicht staatsvermogen tussen 31 december 2000 en 31 december 2007

Twee opvallende ontwikkelingen in het staatsvermogen zijn:

- Stelselwijzigingen voor een bedrag van totaal € 11,1 miljard. Deze stelselwijzigingen verklaren ook de sprong in de bovenstaande grafiek in 2006;
- De waardeveranderingen in de winstrechten minerale reserves van € 48,7 miljard.

2.1.1 Stelselwijzigingen

In 2007 is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de Staatsbalans. Deze wijzigingen hebben geleid tot een verhoging van het staatsvermogen van € 11,1 miljard. De verhoging van het staatsvermogen is als volgt te specificeren:

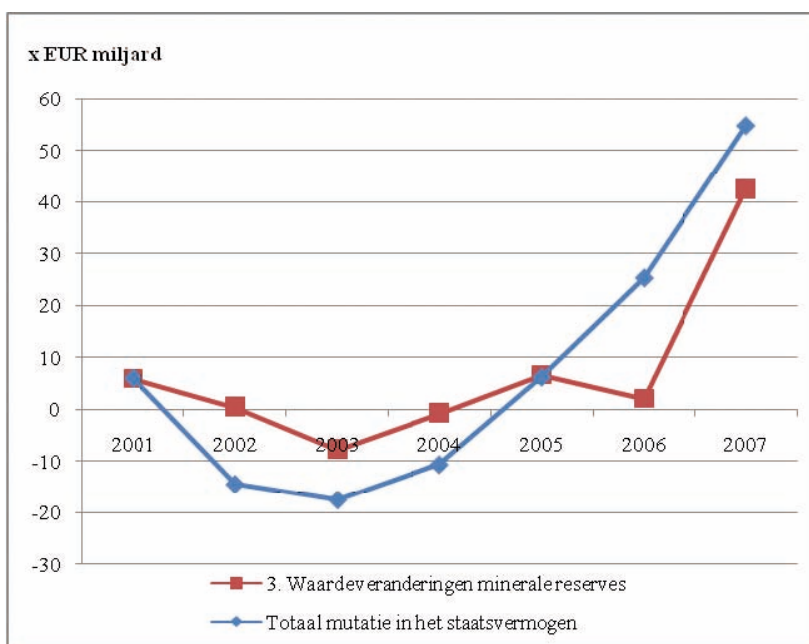
Overzicht van activa en passiva (x € miljoen)	Stelselwijziging 2006 (oud) - 2006 (nieuw)
B. Vorderingen	13.136
B2 Verstrekte langlopende krediet	-165
B4 Handelskredieten, kort lopende leningen en transitorische posten	13.301
C Schulden	2.013
C1 Financiële derivaten	-315
C6 Overige leningen op lange termijn	42
C8 Handelskredieten, kort lopende leningen en transitorische posten	2.286
D Staatsvermogen (A+B-C)	11.123

Tabel 2: Effect van de stelselwijzigingen op de omvang van het staatsvermogen

De belangrijkste wijziging is de vordering van de Belastingdienst die vanaf 2007 wordt meegenomen in de kortlopende vorderingen. Dit zijn de belastingontvangsten die in januari 2008 worden ontvangen maar nog betrekking hebben op 2007. Per 31 december 2007 bedraagt deze vordering € 11,8 miljard.

2.1.2 Waardeverandering van de minerale reserves

De ontwikkeling in het staatsvermogen wordt in belangrijke mate bepaald door de waardeverandering in minerale reserves (gas, olie en zout). Dit blijkt uit grafiek 3 die de ontwikkeling in het staatsvermogen en de waarde van de winstrechten minerale reserves weergeeft:



Grafiek 3: Ontwikkeling in de waarde van de winstrechten minerale reserves en het staatsvermogen

De ontwikkeling in het staatsvermogen in de periode 31 december 2000 – 31 december 2007 wordt vooral bepaald door twee factoren die niet terug te voeren zijn op de resultaten van beleid. De stelselwijziging betreft een verandering in de toerekening van belastingontvangsten aan boekjaren. De waardestijging van de winstrechten op minerale reserves is veroorzaakt door de stijging van de olieprijs.

2.1.3 Vermogen en vermogensontwikkeling in breder perspectief

De beheersing van de financiën van de Nederlandse centrale overheid vindt op dit moment plaats door trendmatig begrotingsbeleid. Het trendmatig begrotingsbeleid kenmerkt zich door:

- Strikte scheiding van uitgaven en ontvangsten;
- Reële uitgavenplafonds onderscheiden naar:
 - rijksbegroting in enge zin;
 - sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid;
 - zorg.



Het trendmatig begrotingsbeleid vindt plaats binnen de Europese vereisten inzake saldo en schuld:

1. Het EMU-saldo² mag jaarlijks niet meer dan 3 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedragen;
2. De EMU-schuld (staatsschuld) mag niet meer dan 60 procent van het BBP bedragen.

Vermogen en vermogensontwikkeling spelen op dit moment geen expliciete rol in de beheersing van de financiën van de Nederlandse centrale overheid.

Vermogen en vermogensontwikkeling werpen echter niet alleen licht op de huidige gezondheidstoestand van de overheidsfinanciën. Zij werpen ook nader licht op vraagstukken in het kader van *houdbaarheid* en *rechtvaardigheid* van de overheidsfinanciën.

In dit kader wordt de houdbaarheidsvraag vertaald naar de vraag hoe aanspraken op overdrachten zodanig geborgd kunnen worden, zonder dat het bestaande systeem voor deze overdrachten wordt ontwricht. De rechtvaardigheidsvraag wordt in dit kader vertaald naar de vraag hoe lusten en lasten zodanig tussen generaties kunnen worden verdeeld, dat velen, verspreid over verschillende generaties, dit als rechtvaardig ervaren en aanvaarden.

Bron: De definiëring van de houdbaarheidsvraag en rechtvaardigheidsvraag is ontleend aan het rapport Generatiebewust beleid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, aangeboden aan de Ministerpresident op 14 december 1999

De taken die de overheid vervult en het nut dat hieruit voortkomt zijn niet per definitie in economische waarde uit te drukken. Toch heeft het staatsvermogen en de ontwikkeling daarin een relatie met de gezondheidstoestand van de overheidsfinanciën en kan het tevens een indicator zijn voor een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende generaties van belastingbetalers. Doordat het nut dat voortkomt uit de collectieve voorzieningen van de overheid niet eenvoudig is te vertalen in financiële termen, is ook geen uitspraak te doen over een *rechtvaardige omvang* van het staatsvermogen.

Daar waar de rechtvaardigheidsvraag zich maar moeilijk laat vertalen in absolute financiële termen, biedt de houdbaarheidsvraag meer aanknopingspunten voor het vertalen in financiële termen. Het houdbaarheids criterium wordt dan vertaald naar het in stand houden van de collectieve voorzieningen op hun huidige niveau en bij gelijkblijvende lastendruk naar de belastingbetaler.

In het licht van houdbaarheid is het staatsvermogen te beschouwen als de netto contante waarde van de toekomstige additionele belastingdruk c.q. lastenverlichting die nodig is om tot afwikkeling van de bezittingen en schulden van de staat te kunnen komen en dus te kunnen voldoen aan de intertemporele budgetrestrictie (tegenover iedere uitgaaf van de overheid moet op enig moment ook weer een ontvangst staan). In die zin zegt de omvang van het staatsvermogen iets over de erfenis die deze generatie nalaat aan toekomstige generaties.

2 Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

Hoe gezond is de Staat der Nederlanden en welke erfenis laten wij na aan de toekomstige generaties? Geeft de Staatsbalans en het staatsvermogen zoals gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk een goed inzicht in de financiële gezondheid van de Staat der Nederlanden? Geeft de ontwikkeling van het staatsvermogen inzicht in de mate waarin de Staat der Nederlanden als goed huisvader optreedt over het in beheer gegeven vermogen?

In het voorgaande heeft het NIVRA aanleiding gezien om de Accountantsdag 2008 het volgende thema mee te geven:

Hoe wel vaart Nederland? Het vermogen van de lage landen.

Als input voor de discussie op de Accountantsdag heeft het NIVRA Deloitte gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de Staatsbalans en het hierin gepresenteerde staatsvermogen.

2.2 Doel en reikwijdte

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de Staatsbalans en de daarin opgenomen omvang en samenstelling van het staatsvermogen een goed inzicht geeft in de huidige financiële positie van de Staat der Nederlanden en de erfenis die wij nalaten aan de toekomstige generaties.

Tevens plaatsen wij de Staatsbalans en het hierin gepresenteerde staatsvermogen in het kader van houdbaarheid en duurzaamheid van de overheidsfinanciën en de rechtvaardige verdeling van lusten en lasten over de verschillende generaties van belastingbetalers in het heden en de toekomst. Dit vraagstuk wordt benaderd analoog aan het continuïteitsbegrip uit de verslaggeving in de private sector. Daarbij is de continuïteitsveronderstelling vertaald naar een zekere continuïteit en houdbaarheid van de stroom van inkomsten en uitgaven van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden. Daarbij wordt een gelijkblijvend niveau van de huidige collectieve voorzieningen verondersteld, een constant serviceniveau van de Staat der Nederlanden.

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de Staatsbalans en het staatsvermogen een goed inzicht geeft in de huidige financiële positie van de Staat der Nederlanden en de erfenis die wij nalaten aan de toekomstige generaties, hebben wij de posten in de Staatsbalans in de huidige opzet afgezet tegen de wijze van verwerken van deze posten op basis van in Nederland en internationaal algemeen aanvaarde richtlijnen voor verslaggeving. Meer in het bijzonder is aansluiting gezocht bij BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving en de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Daarbij hebben wij niet beoogd een uitputtend overzicht te geven van verschillen en overeenkomsten tussen deze verslaggevingstelsels. Ook hebben wij niet beoogd een uitspraak te doen over een enig juiste of beste set aan richtlijnen voor financiële verslaggeving.

Wij realiseren ons dat de kaders en richtlijnen die voortvloeien uit BW2 titel 9 en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving niet specifiek bedoeld zijn voor de verslaggeving in de publieke sector. Echter, wij zien ook een ontwikkeling waarbij in toenemende mate voor onderdelen van de Rijksoverheid (baten-lasten-diensten) en voor specifieke branches binnen de publieke sector (zoals Onderwijs, Zorg en Woningcorporaties en in de toekomst waarschijnlijk ook de Nederlandse Politie) voor de financiële verslaggeving aansluiting gezocht



wordt bij BW2 titel 9 en/of de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving. Ook de verschillende verslaggevingskaders van diverse zelfstandige bestuursorganen zoeken aansluiting bij BW2 titel 9. Internationaal zien wij in toenemende mate dat overheden die *accrual accounting* toepassen, dit doen op basis van IPSAS.

Het doel van het onderzoek is niet gericht op het verkrijgen van een antwoord op de rechtvaardigheidsvraag aangaande de nalatenschap voor toekomstige generaties. Dat is een politiek vraagstuk. De uitkomst van deze meta-analyse is dus geen advies, norm of streefwaarde voor het staatsvermogen dat als rechtvaardig beschouwd kan of moet worden in een intergenerationele context.

Het onderzoek is ook niet bedoeld om zekerheid te verschaffen bij het gepresenteerde cijfermateriaal. Er is dus geen accountantscontrole toegepast. Ook is geen beoordelingsopdracht of samenstellingsopdracht uitgevoerd. Het heeft meer de aard van een risicoanalyse en van een raming van de mogelijke toekomstige effecten van een aantal grote maatschappelijke thema's die het publieke debat anno 2008 beheersen. Het onderzoek pretendeert dus ook niet om een juist en volledig beeld van de Staatsbalans en het staatsvermogen te presenteren.

2.3 De onderzoeks aanpak

Het onderzoek is gesplitst in twee delen:

1. Het eerste deel van het onderzoek betreft een analyse van de huidige opzet van de Staatsbalans, afgezet tegen in Nederland en internationaal algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen en -standaarden en de daaruit voortvloeiende grondslagen voor waardering;
2. Het tweede deel van het onderzoek zet de Staatsbalans in een breder perspectief van enkele actuele thema's die potentieel een grote financiële impact hebben op het staatsvermogen en de verslaggeving daarover:
 1. Energie en klimaat;
 2. Mobiliteit en infrastructuur;
 3. Vergrijzing;
 4. Kenniseconomie en onderwijs.

In het eerste deel van het onderzoek is de Staatsbalans zoals deze is gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007 nader verslaggevingstechnisch geanalyseerd. Op basis van deze analyse zijn de onderwerpen gedestilleerd die potentieel een belangrijke impact hebben op het beeld dat in de Staatsbalans wordt gegeven van het staatsvermogen. Vervolgens is een nadere analyse gemaakt waarbij de effecten van de gekozen verwerkingswijze en presentatie van de Staatsbalans in kaart zijn gebracht, afgezet tegen in Nederland en internationaal algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen en -standaarden en de daaruit voortvloeiende grondslagen voor waardering.

Deel twee van het onderzoek behandelt de Staatsbalans in een breder perspectief. Hier is gekeken naar de Staatsbalans in het perspectief van een gelijkblijvend serviceniveau van de collectieve voorzieningen die de Staat der Nederlanden op dit moment aan de burgers biedt. Daarbij is gekeken naar de effecten van onder meer:

- Het opraken van de aardgasreserves;
- De toename van de vraag naar energie;
- De wereldwijde klimaatverandering en de daaruit voortvloeiende stijging van de zeespiegel;
- De (over) bezetting van het Nederlandse spoor-, water- en wegennet;
- De verschuiving in de leeftijdssamenstelling van de Nederlandse bevolking, de stijging van de levensverwachting en de verandering in de levensloop van de inwoners in Nederland.

Over de onderwerpen in dit onderzoek is al veel onderzoeksmateriaal beschikbaar. Dit is echter nog niet eerder in het perspectief van de Staatsbalans en het staatsvermogen gepresenteerd. Daarom hebben wij ervoor gekozen om niet nogmaals een normatief onderzoek te doen, maar dit rapport in te richten als een meta-analyse. Dit betekent dat dit onderzoek is ingericht om vanuit een dwarsdoorsnede van beschikbaar onderzoeksmateriaal een overzicht te genereren dat gerelateerd is aan de Staatsbalans en het hierin gepresenteerde staatsvermogen. Het resultaat van dit onderzoek is een indicatie van de omvang van de financiële consequenties van enkele grote thema's van deze tijd, vertaald naar het staatsvermogen en uitgesplitst in activa en passiva in de Staatsbalans. Daarmee verkrijgen wij inzicht in de ontwikkeling van het vermogen van de Staat der Nederlanden en daarmee in de nalatenschap die de huidige generatie achterlaat aan toekomstige generaties.

29

De effecten van de kredietcrisis en met name de recente directe betrokkenheid van de Staat der Nederlanden hierin door onder meer de nationalisatie van Fortis Nederland en ABN AMRO Nederland en de kapitaalverstrekkingen aan ING voor € 10 miljard en AEGON voor € 3 miljard zijn niet uitputtend meegenomen in dit onderzoek. Dit komt voort uit het feit dat op het moment van opmaken van dit rapport de omstandigheden dagelijks veranderen. De consequenties kunnen daardoor niet goed in dit onderzoek worden verwerkt. Wel gebruiken wij in een aantal gevallen de gebeurtenissen van de afgelopen periode ter illustratie.

Op basis van openbaar beschikbare verantwoordings- en onderzoeksinformatie zijn analyses gemaakt en nieuwe inzichten verschaft. De onderzoeksresultaten geven input voor een discussie over transparantie in financiële verslaggeving en verantwoording door de overheid. Tevens kunnen de onderzoeksresultaten als uitgangspunt dienen voor een discussie over intergenerationele solidariteit, over rechtvaardigheid in noodzakelijke beleidsprioriteiten en over mogelijke beleidskeuzes voor de toekomstige positie van Nederland in de wereld.

2.4 De rapportage

Deze rapportage bestaat naast de managementsamenvatting uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is de inleiding. Hoofdstuk 3 rapporteert over de uitkomsten van het onderzoek naar de Staatsbalans. Deze wordt in haar huidige vorm kritisch beschreven en er worden vanuit accountantsperspectief een aantal kritische vragen gesteld over de opgenomen posten en hun detaillering. Ook wordt de vraag gesteld of voor het



inzicht in de financiële positie de consolidatiekring niet zou moeten worden uitgebreid. Concreet vragen wij ons hierbij af of onder andere de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) niet meegeconsolideerd zouden moeten worden. Hoofdstuk 4 rapporteert over de uitkomsten van de vier gekozen thema's die potentieel een belangrijke financiële impact hebben op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en daarmee het staatsvermogen.

3. De Staatsbalans in haar huidige vorm

Jaarlijks presenteert het Rijk als onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk de Staatsbalans per 31 december van het verantwoordingsjaar. Per 31 december 2007 werd de volgende Staatsbalans gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007:

Overzicht van activa en passiva (x € miljoen)		
	31.12.2007	31.12.2006
A Niet-financiële activa	168.838	126.394
A1 Winstrechten minerale reserves	94.100	51.700
A2 Overige niet-financiële activa	74.738	74.694
B. Vorderingen	102.486	88.564
B1 Chartale en girale betaalmiddelen	4.105	371
B2 Verstrekte langlopende leningen	17.469	15.675
B3 Aandelen en overige deelnemingen	41.174	36.604
B4 Handelskredieten, kort lopende leningen en transitorische posten	39.738	35.914
C Schulden	262.993	261.412
C1 Munten in omloop	620	625
C2 Dutch Treasury Certificates	16.587	13.818
C3 Staatsobligaties	191.087	200.470
C4 Financiële derivaten	932	-315
C5 Onderhandse staatsleningen	1.466	1.545
C6 Overige leningen op lange termijn	100	289
C7 Militaire pensioenen	6.069	7.200
C8 Handelskredieten, kort lopende leningen en transitorische posten	46.132	37.779
D Staatsvermogen (A+B-C)	8.331	-46.453

Tabel 3: De Staatsbalans per 31 december 2007.

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de Staatsbalans en de daarin opgenomen omvang en samenstelling van het staatsvermogen een goed inzicht geeft in de huidige financiële positie van de Staat der Nederlanden en de erfenis die wij nalaten aan de toekomstige generaties. In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk vanuit een verslaggevingstechnische invalshoek benaderd.

De bovenstaande balans is opgesteld op basis van het ESR95 (Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen 1995). In de toelichting op de balans wordt aangegeven dat de consolidatiekring beperkt is tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. De beperking in de consolidatiekring betekent dat organisaties die sterk gelieerd zijn aan de rijksoverheid zoals zelfstandige bestuursorganen als het



UWV en de SVB niet zijn opgenomen in de Staatsbalans. Alleen eventuele vorderingen op en schulden aan deze organisaties worden opgenomen in de Staatsbalans. Ook 100%-deelnemingen zoals De Nederlandsche Bank N.V. zijn niet geconsolideerd in de Staatsbalans. Het aandeelhouderschap of de deelneming wordt overigens wel tot uitdrukking gebracht in de Staatsbalans. De Staatsbalans is te beschouwen als de enkelvoudige balans van de rechtspersoon Staat der Nederlanden.

Uit de eerste analyse van de Staatsbalans volgt dat de volgende onderwerpen een nadere analyse vragen in relatie tot de potentiële belangrijke impact die zij hebben op het inzicht dat gegeven wordt in de financiële positie van de Staat der Nederlanden en de samenstelling van het staatsvermogen in activa- en passiva-posten. Deze onderwerpen zijn:

- de waarderingsgrondslagen;
- de segmentatie van het staatsvermogen;
- voorzieningen;
- de enkelvoudige versus de geconsolideerde balans.

3.1 De waarderingsgrondslagen

In de Staatsbalans is op basis van het ESR95 gekozen voor de waardering van activa en passiva op basis van marktwaarde. Met name de wijze waarop waardeveranderingen van activa tot uitdrukking worden gebracht, is van invloed op de presentatie van het staatsvermogen.

Bij toepassing van actuele waarde onder BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving en IPSAS geldt de verplichting om een herwaarderingsreserve of *revaluation reserve* te vormen binnen het eigen vermogen. Hiermee wordt bij de vermogenspresentatie inzichtelijk gemaakt welk deel van het vermogen betrekking heeft op ongerealiseerde waardeverschillen.

Ter illustratie de verplichtingen uit hoofde van artikel 390 BW2, titel 9, lid 1:

“Waardevermeerderingen van materiële vaste activa, immateriële vaste activa en voorraden die geen agrarische voorraden zijn, worden opgenomen in een herwaarderingsreserve. Waardevermeerderingen van andere activa die tegen actuele waarde worden gewaardeerd, worden opgenomen in een herwaarderingsreserve, tenzij ze krachtens artikel 384 ten gunste van het resultaat worden gebracht. Voorts vormt de rechtspersoon een herwaarderingsreserve ten laste van de vrije reserves of uit het resultaat van het boekjaar, voor zover in het boekjaar waardevermeerderingen van activa die op de balansdatum nog aanwezig zijn, ten gunste van het resultaat van het boekjaar zijn gebracht. Een herwaarderingsreserve wordt niet gevormd voor activa bedoeld in de vorige zin waarvoor frequente marktnoteringen bestaan...”

De waardevermeerderingen die direct ten gunste van het resultaat gebracht mogen worden op grond van artikel 384 BW2, titel 9, staan vermeld in lid 7 en 8:

“7. Waardeveranderingen van:

- a. financiële instrumenten*
- b. andere beleggingen, en*
- c. agrarische voorraden waarvoor frequente marktnoteringen bestaan die op grond van lid 1 tegen de actuele*

waarde worden gewaardeerd, kunnen onmiddellijk in het resultaat worden opgenomen, tenzij in deze afdeling anders is bepaald. Waardeveranderingen van afgeleide financiële instrumenten, voor zover niet bedoeld in lid 8, worden, zo nodig in afwijking van lid 2, onmiddellijk ten gunste of ten laste van het resultaat gebracht.

8. *Waardeveranderingen van financiële instrumenten die dienen en effectief zijn ter dekking van risico's inzake activa, activa in bestelling en andere nog niet op de balans opgenomen verplichtingen, dan wel inzake voorgenomen transacties worden rechtstreeks ten gunste dan wel ten laste van de herwaarderingsreserve gebracht, voor zover dat noodzakelijk is om te bereiken dat deze waardeveranderingen in dezelfde periode in het resultaat worden verwerkt als de waardeveranderingen die zij beogen af te dekken."*

In dit kader is een nadere beschouwing van drie posten in de Staatsbalans relevant:

A1 Winstrechten minerale reserves

A2 Overige niet-financiële activa

B3 Aandelen en overige deelnemingen

Wij verwachten dat voor de overige posten op de balans geldt dat de marktwaarde veelal overeenkomt met de nominale (historische) waarde van de post (eventueel rekening houdend met voorzieningen).

In de waardering van deze posten verwachten wij niet direct grote (ongerealiseerde) waardeverschillen.

Wij veronderstellen dat de impact van de wijze van waarderen en presenteren van deze posten op het inzicht in de samenstelling van het staatsvermogen gering zal zijn. Wij hebben deze posten verder niet meer in dit onderzoek betrokken.

33

3.1.1 *Winstrechten minerale reserves*

De post winstrechten minerale reserves bevat de netto contante waarde van de toekomstige winstrechten van de Staat der Nederlanden, samenhangend met de gas-, olie-, en zoutwinning. Voor de berekening van het aardgas wordt uitgegaan van een verwacht productievolume voor de komende 25 jaar. In de berekening zijn de aardgasbaten exclusief vennootschapsbelasting (geheven over de winst op de exploitatie van de aardgasvelden) verwerkt. Voor de periode 2008-2013 zijn de nominale ramingen volgens de meerjarencijfers contant gemaakt tegen de lange rente van staatsobligaties. Voor de jaren 2014 en verder zijn de gasbaten contant gemaakt tegen een reële disconteringsvoet van 4%. Per 31 december 2007 zijn de winstrechten minerale reserves gewaardeerd op € 94 miljard. Er bestaat geen historische aanschafwaarde of kostprijs voor de verwerving van deze winstrechten. Het totale bedrag van de € 94 miljard is daarmee te betitelen als ongerealiseerd waardeverschil. Op grond van BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving en IPSAS zou een herwaarderingsreserve gevormd moeten worden als onderdeel van het staatsvermogen.

3.1.2 *Overige niet-financiële activa*

De toelichting op de Staatsbalans vermeldt dat de rijkseigendommen die zijn opgenomen onder de Overige niet-financiële activa zeer uiteenlopend van aard zijn waaronder burgerlijke rijksgebouwen, militair materieel, goederen van culturele aard en de verharding van wegen. In de toelichting op de Staatsbalans is niet uitdrukkelijk gedefinieerd waar de grens getrokken wordt voor hetgeen wel en hetgeen



niet als niet-financieel actief wordt geactiveerd. Zo blijkt bijvoorbeeld niet uit de toelichting op deze post of de aanleg en verzwaren van dijken onder de noemer Waterbouwkundige werken valt en daarmee dus geactiveerd is.

De algemene principes van de waarderingsgrondslagen zijn:

- De grondslag voor de bepaling van de afschrijving is voor iedere groep van activa de geschatte gebruiksduur, waarbij rekening wordt gehouden met restwaarde;
- De bepaling van de gebruiksduur en de (rest) waarde geschiedt in overleg met deskundigen van de ministeries, waaronder de activa ressorteren;
- Goederen worden gewaardeerd tegen marktprijzen. In het merendeel van de gevallen worden de marktprijzen benaderd vanuit historische kostprijzen die door middel van indexcijfers worden herleid tot vervangingswaarde.

Activa soort	Afschrijving
Uitgaven voor verharding van wegen	50% afschrijven in het jaar van investeren
Gebouwen en waterbouwkundige werken	1% per jaar afschrijven rekening houdend met een restwaarde
Grond	Op grond wordt niet afgeschreven

34

De waarde van de overige niet-financiële activa in de Staatsbalans per 31 december 2007 bedraagt € 74,7 miljard. De overige niet-financiële activa zijn als volgt nader te specificeren:

Categorie	€ mrd	€ mrd
Onroerend goederen		72,6
• Ministerie van Verkeer en Waterstaat	54,6	
• Burgerlijke Rijksgebouwen	11,3	
• Ministerie van Defensie	3,3	
• Domeinen	1,2	
• Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	1,7	
• Diversen	0,5	
Onroerend goederen		2,1
• Goederen van militaire aard	0,4	
• Goederen van culturele aard	0,3	
Overige	1,4	
Totaal		74,7

Tabel 4: Specificatie niet-financiële activa per 31 december 2007

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007

Gegevens over de historische aanschafwaarde van de bovenstaande activa worden niet gepubliceerd. Uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007 blijkt in ieder geval wel dat in 2007 een waardeverandering van de activa heeft plaatsgevonden van € 0,5 miljard. Doordat de historische aanschafwaarde van de niet-financiële activa niet wordt gepubliceerd, wordt geen inzicht gegeven in de omvang van het onge-realiseerde waardeverschil.

3.1.3 Aandelen en overige deelnemingen

De post Aandelen en overige deelnemingen zoals opgenomen in de Staatsbalans per 31 december 2007 bestaat uit:

	x € miljoen	
	31.12.2007	31.12.2006
Deelnemingen in Nederlandse ondernemingen	40.392	35.790
Deelnemingen in internationale instellingen	782	814
B3 Aandelen en overige deelnemingen	41.174	36.604

Tabel 5: Specificatie Aandelen en overige deelnemingen per 31 december

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007

Deelnemingen in Nederlandse ondernemingen

De deelnemingen in Nederlandse ondernemingen zijn gewaardeerd op intrinsieke waarde. De intrinsieke waarde wordt berekend aan de hand van de gepubliceerde jaarrekeningen van de desbetreffende onderneming.

Bij de eerste opneming van deze deelnemingen in de Staatsbalans komt het verschil tussen de verkrijgingprijs en de (zichtbare) netto vermogenswaarde ten gunste of ten laste van het netto-staatsvermogen. Bij vervreemding van deelnemingen komt het verschil tussen de balanswaarde en de opbrengst ten gunste dan wel ten laste van het netto-staatsvermogen.

Op de deelnemingen zijn de nog openstaande stortingsverplichtingen in mindering gebracht.

Deelnemingen in internationale instellingen

De bedragen van deze deelnemingen zijn opgenomen voor de nominale waarde. Het betreft een categorie activa in vreemde valuta's, waarvan de balanswaarde wordt omgerekend naar euro's tegen de koers per balansdatum.

In de saldibalans van het Rijk per 31 december 2007, die is opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007, zijn de deelnemingen opgenomen voor een bedrag van € 15,1 miljard. In deze saldibalans zijn alle deelnemingen in besloten en naamloze vennootschappen en internationale instellingen opgenomen. De waardering van deze deelnemingen heeft plaatsgevonden op basis van de oorspronkelijke aankoopprijs. In enkele gevallen geschiedt de waardering tegen de nominale waarde van het aandeel in het gestort en opgevraagd kapitaal.



Het verschil van € 26,1 miljard tussen de waardering van aandelen en deelnemingen in de Staatsbalans per 31 december 2007 en de waardering in de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2007 is te betitelen als ongerealiseerd waardeverschil.

3.1.4 Herwaarderingsreserves

Voor de drie geanalyseerde posten geldt dat zij zijn gewaardeerd op marktwaarde en dat deze activa nog worden aangehouden op balansdatum. Dit betekent dat er ongerealiseerde waardeverschillen zijn besloten in de waardering van deze activa. Op grond van BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving en IPSAS zou een herwaarderingsreserve gevormd moeten worden voor het verschil tussen de vastgestelde marktwaarde en de historische verkrijgings- of vervaardigingsprijs.

Voor de drie genoemde posten zijn per 31 december 2007 de bedoelde verschillen als volgt te specificeren:

	Marktwaarde 31.12.2007 x € miljoen	Verkrijgingsprijs 31.12.2007 x € miljoen	Herwaarderingsreserve 31.12.2007 x € miljoen
A1 Winstrechten minerale reserves	94.100	-	94.100
B3 Aandelen en overige deelnemingen	41.174	15.054	26.120
A2 Overige niet-financiële activa	74.738	P.M.	P.M.
Totaal	210.012	15.054	120.220

Tabel 6: Specificatie van het verschil tussen de marktwaarde en de verkrijgingsprijs van de post Aandelen en overige deelnemingen

De herwaarderingsreserve verband houdend met de genoemde drie posten, bedraagt tussen de € 120.220 miljoen en de € 194.958 miljoen. De bandbreedte voor de herwaarderingsreserve is gelijk gesteld aan de marktwaarde van de Overige niet-financiële activa (€ 74.738 miljoen) daar er geen informatie publiekelijk beschikbaar is over de verkrijgingprijs van deze activa. Uit hoofde van BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving en IPSAS zouden de ongerealiseerde waardeverschillen als een herwaarderingsreserve gepresenteerd moeten worden.

Voor de post A1 *winstrechten minerale reserves* is de realisatie van het genoemde bedrag sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de olieprijs en daarmee onzeker. Zowel naar boven als naar beneden toe kan de realisatie sterk afwijken.

3.2 Segmentatie van het staatsvermogen

Onder ESR95 wordt het staatsvermogen in de Staatsbalans gepresenteerd als één saldopost. In de Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 640 Organisaties zonder winststreven wordt bij de segmentering en presentatie van het eigen vermogen aangegeven dat in het eigen vermogen afzonderlijk worden opgenomen de gelden die ofwel door derden ofwel door het bestuur van de organisatie een specifieke bestemming hebben gekregen en daardoor niet meer vrij beschikbaar zijn.

Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 640 Organisaties zonder winststreven

“305. In de balans of in de toelichting dient het eigen vermogen zodanig te worden gepresenteerd dat daaruit blijkt welk gedeelte vrij besteedbaar is en welk gedeelte op enigerlei wijze is vastgelegd.

308. Indien een deel van het eigen vermogen is afgezonderd omdat daaraan een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven dan gezien de doelstelling van de organisatie zou zijn toegestaan en deze beperking door derden is aangebracht, dient dit deel te worden aangemerkt als bestemmingsfonds. In de toelichting dienen het bedrag en de beperkte doelstelling van ieder bestemmingsfonds te worden vermeld, alsmede de reden van deze beperking en alle overige voorwaarden die door de derden zijn gesteld.

309. Indien de beperking zoals bedoeld in de vorige alinea niet door derden, maar door het bestuur is aangebracht, dient het aldus afgezonderde deel van het eigen vermogen niet te worden aangeduid als bestemmingsfonds, maar te worden genoemd: bestemmingsreserve. In de toelichting dienen het bedrag en de beperkte doelstelling van iedere bestemmingsreserve te worden vermeld, alsmede het feit dat het bestuur deze beperking heeft aangebracht.”

In het kader van de specifieke bestemming van middelen is een nadere beschouwing op de verwerking van begrotingsfondsen in de Staatsbalans gemaakt.

De Nederlandse begrotingssystematiek is zodanig ingericht dat aanwending van middelen in enig jaar kan plaatsvinden binnen de door de Staten-Generaal goedgekeurde begroting. Middelen die bij begroting in enig jaar beschikbaar worden gesteld maar in de realisatie niet worden aangewend, vloeien terug naar de algemene middelen. Deze middelen kunnen door middel van een goedgekeurde begroting voor het nieuwe jaar weer ingezet worden. Uitzondering hierop zijn de volgende begrotingsfondsen:

- Spaarfonds AOW;
- Fonds Economische Structuurversterking (FES);
- Infrastructuurfonds;
- Waddenfonds;
- Diergezondheidsfonds.

Voor deze fondsen is bij wet geregeld dat de middelen die beschikbaar zijn gesteld en in enig jaar niet worden aangewend, beschikbaar zijn voor aanwending voor de doelstelling van het begrotingsfonds in het volgende jaar.

Als de financiële verantwoordingen van de individuele begrotingsfondsen nader geanalyseerd worden, lijken tegenover de fondsen ook daadwerkelijk middelen te staan. Dit komt tot uitdrukking in de rekening-courantvordering op de Rijkshoofdboekhouding (Ministerie van Financiën) die in de Saldibalans van het individuele begrotingsfonds wordt gepresenteerd.



Ter illustratie is onderstaand de gestileerde balans weergegeven van het Spaarfonds AOW per 31 december 2007:

Balans per 31 december 2007			
€ miljard			
Rekening-courantvordering		Vermogen	
Rijkshoofdboekhouding	31,1	Spaarfonds AOW	31,1

Figuur 1: Gestileerde balans van het Spaarfonds AOW per 31 december 2007

In de samenvoeging van de balansen van de verschillende begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen tot de Staatsbalans, valt de bovenstaande individuele rekening-courant vordering van het Spaarfonds AOW weg tegen de rekening-courantschuld van het Ministerie van SZW aan de Rijkshoofdboekhouding.

Ook uit de samenvoeging van de uitgaven en ontvangsten van de verschillende begrotingshoofdstukken en de begrotingsfondsen blijkt dat het sparen in het Spaarfonds AOW alleen een boekhoudkundige exercitie is.

In 2007 is € 4,1 miljard gedoteerd aan het Spaarfonds AOW. Gestileerd is deze dotatie als volgt in de Rijksbegroting verwerkt:

38

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007 (in € miljard)			
Dotatie Spaarfonds AOW (uitgave		Rekening-courant	
binnen begrotingsverband)	4,1	Rijkshoofdboekhouding	4,1

Figuur 2: Balansmutatie van het Ministerie van SZW 2007 uit hoofde van de dotatie aan het Spaarfonds AOW

Spaarfonds AOW 2007 (in € miljard)			
Rekening-courant		Ontvangst dotatie Spaarfonds AOW	
Rijkshoofdboekhouding	4,1	(ontvangst binnen begrotingsverband)	4,1

Figuur 3: Balansmutatie 2007 Spaarfonds AOW uit hoofde van de dotatie van het Ministerie van SZW

Door de samenvoeging van de begrotingsrealisatie van het Ministerie van SZW en het Spaarfonds AOW ontstaat een saldo nul op de Rekening-courant Rijkshoofdboekhouding. Uitgaven en ontvangsten vertonen beide een saldo van € 4,1 miljard. Door eliminatie van de onderlinge uitgaven en ontvangsten resteert ook hier een realisatie van nul.

Het Spaarfonds AOW is daarmee niet (per definitie) een spaarrekening of spaarsaldo. Indien het staatsvermogen negatief is of gelijk is aan nul, geldt dat de beleidsprioriteiten die met de fondsvorming c.q. fondssaldi zijn vastgelegd, pas gerealiseerd kunnen worden nadat daarvoor bijvoorbeeld eerst belastingen of premies of aardgasbaten zijn gerealiseerd of extra geleend wordt. Het fonds brengt daarmee slechts een toekomstige prioriteit in de uitgaven tot uitdrukking zonder dat er al middelen beschikbaar zijn.

Op grond van het voorgaande classificeren de saldi in de desbetreffende fondsen per 31 december 2007 als bestemde gelden. Omdat de bestemming geregeld is bij wet maar deze wet ook gewijzigd zou kunnen worden, waarmee de bestemming alsnog zou kunnen vervallen, beschouwen wij de saldi in deze fondsen per 31 december 2007 als bestemmingsreserves.

De bestemmingsreserve uit hoofde van de begrotingsfondsen is als volgt te specificeren:

Bestemmingsreserves	€ miljoen
Infrastructuurfonds	784
Fonds Economische Structuurversterking (FES)	4.667
Spaarfonds AOW	31.140
Waddenfonds	678
	37.268

Tabel 7: Specificatie bestemmingsreserves uit hoofde van begrotingsfondsen per 31 december 2007

3.3 Voorzieningen

Volgens het ESR95 mogen alleen verzekeringstechnische voorzieningen worden gevormd (levensverzekeringen en pensioenverzekeringen). Op de Staatsbalans van het Rijk per 31 december 2007 is de belangrijkste voorziening die is opgenomen de post C7 Militaire pensioenen.

39

BW2 titel 9 stelt in artikel 374, lid 1:

“Op de balans worden voorzieningen opgenomen tegen naar hun aard duidelijk omschreven verplichtingen die op de balansdatum als waarschijnlijk of als vaststaand worden beschouwd, maar waarvan niet bekend is in welke omvang of wanneer zij zullen ontstaan. Tevens kunnen voorzieningen worden opgenomen tegen uitgaven die in een volgend boekjaar zullen worden gedaan, voor zover het doen van die uitgaven zijn oorsprong mede vindt voor het einde van het boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren.”

De Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 252 (paragraaf 110) verstaat onder voorziening:

“Onder een voorziening wordt verstaan een onderdeel van het vreemd vermogen waarvan de omvang of het moment van afwikkeling onzeker is. In Nederland wordt traditioneel een post die op grond van artikel 2:374 lid 1, tweede volzin BW wordt opgenomen, eveneens hiertoe gerekend.

Onder een in rechte afdwingbare verplichting wordt verstaan een verplichting die voortvloeit uit een overeenkomst dan wel bij of krachtens een wet.

Onder een feitelijke verplichting wordt verstaan een verplichting die voortvloeit uit handelingen van de rechtspersoon, waarbij:

- a) *de rechtspersoon aan andere betrokkenen door een in het verleden gevolgde gedragslijn, gepubliceerde beleidsregels of een voldoende specifieke, actuele uitspraak heeft aangegeven zekere verantwoordelijkheden te aanvaarden; en*
- b) *als gevolg daarvan, de rechtspersoon bij de onder a. genoemde andere betrokkenen de gerechtvaardigde verwachting heeft gewekt dat hij die verantwoordelijkheden zal nakomen.”*



De vraag is nu of er meer of andere voorzieningen getroffen moeten worden indien de Staatsbalans op basis van BW2 titel 9, de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving of IPSAS zou zijn opgesteld. Daarbij valt te denken aan de volgende voorzieningen:

- voorziening pensioenen Rijksambtenaren;
- voorzieningen voor achterstallig onderhoud;
- overige voorzieningen die voortvloeien uit het feit dat de Staat der Nederlanden uit hoofde van wettelijke regelingen, een in het verleden gevolgde gedragslijn, gepubliceerde beleidsregels of een voldoende specifieke actuele uitspraak heeft aangegeven zekere verantwoordelijkheden te aanvaarden.

3.3.1 Voorziening pensioenen rijksambtenaren

De pensioenen van Rijksambtenaren zijn ondergebracht bij Stichting pensioenfonds ABP. De regeling voor Rijksambtenaren is als een kapitaaldeckingsregeling ondergebracht bij het ABP. Voor dit onderzoek zijn wij er vanuit gegaan dat door het onderbrengen van de pensioenen bij een afzonderlijke stichting, de vermogensrisico's zijn overgedragen aan de stichting en er op dit moment geen additionele voorzieningen noodzakelijk zijn voor het risico dat de Staat der Nederlanden loopt in geval het ABP een vermogenstekort heeft in de kapitaaldekking voor de pensioenen van Rijksambtenaren. ABP is met een beheerd vermogen van € 217 miljard (stand eind 2007) één van de grootste pensioenfondsen ter wereld. Er zijn 2,7 miljoen deelnemers die bij het ABP sparen voor hun pensioen.

Wij laten de verdere beschouwingen over de risico's rondom de toereikendheid van het vermogen van de Stichting pensioenfonds ABP en de wijze waarop dit zou kunnen terugslaan op het Rijk buiten beschouwing.

3.3.2 Voorzieningen voor groot onderhoud

De Richtlijnen voor de jaarverslaggeving kennen een voorziening voor groot onderhoud aan activa.

De Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 212, paragraaf 445 zegt hier over:

“Kosten van groot onderhoud

445. Indien aan een materieel vast actief telkens na een langere gebruiksperiode groot onderhoud wordt verricht, dienen de kosten in direct verband met het groot onderhoud te worden verwerkt:

- *in de boekwaarde van het actief, indien wordt voldaan aan de criteria voor verwerking in de balans volgens alinea 201 (alinea 448 en verder);*
- *via een onderhoudsvoorziening (alinea 451 en verder); of*
- *in de winst- en verliesrekening.*

Indien niet wordt voldaan aan de criteria voor verwerking in de balans en de kosten niet via een onderhoudsvoorziening worden verwerkt, worden de kosten van onderhoud in de winst- en verliesrekening verwerkt.”

Op de Staatsbalans zijn onder meer opgenomen:

- Overheidsgebouwen;
- Infrastructuur;
- Waterbouwkundige werken.

Met name aangaande de (water)wegen- en spoorweginfrastructuur wordt de komende periode nog hard gewerkt aan het inhalen van groot (achterstallig) onderhoud. Op de Staatsbalans is hiervoor geen separate voorziening opgenomen. Niet duidelijk is hoe en in hoeverre achterstallig onderhoud aan deze infrastructuur is verwerkt in de waardering tegen marktwaarde waarvoor de infrastructuur is opgenomen in de Staatsbalans. Overigens vermelden wij nog dat bijvoorbeeld een deel van de spoorweginfrastructuur niet is opgenomen in de Staatsbalans. Op dit onderwerp wordt nader ingegaan bij de nadere uitwerking van het onderwerp mobiliteit en infrastructuur in paragraaf 4.4.

3.3.3 Overige voorzieningen

In het kader van de overige voorzieningen is nog vermeldenswaardig dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk vermeldt dat per 31 december 2007 de Staat der Nederlanden garanties heeft afgegeven tot een bedrag van € 66 miljard.

Uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk blijkt tevens dat in 2007 € 65 miljoen op de garanties is uitgegeven en voor € 317 miljoen is ontvangen. Gezien de relatief geringe omvang van de afroep ten opzichte van de uitstaande garanties, hebben wij geen verder onderzoek gedaan om te bezien of voor een deel van de afgegeven garanties feitelijk een voorziening zou moeten worden getroffen.

41

De recente ontwikkelingen in de kredietcrisis geven mogelijk aanleiding voor het opnemen van aanvullende garantieverplichtingen en voorzieningen zoals bijvoorbeeld de verhoging van de garanties op spaartegoeden, de garantie op interbancaire financieringen tot € 200 miljard en de garantieverplichtingen op tegoeden bij de ICESAVE bank.

Wij verwijzen naar het tweede deel van dit onderzoek voor eventuele overige voorzieningen voortvloeiend uit het feit dat de Staat der Nederlanden uit hoofde van wettelijke regelingen, een in het verleden gevolgde gedragslijn, gepubliceerde beleidsregels of een voldoende specifieke actuele uitspraak heeft aangegeven zekere verantwoordelijkheden te aanvaarden.

3.4 Enkelvoudige versus geconsolideerde balans

De consolidatiekring is bij het opstellen van de Staatsbalans beperkt tot de Staat der Nederlanden.

Dit betekent dat een integrale consolidatie heeft plaatsgevonden van de gegevens van de:

- Centrale administratie van 's Rijks Schatkist;
- Ministeries;
- Begrotingsfondsen;
- Baten-lastendiensten.

Doordat de consolidatiekring beperkt is tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden, worden omvangrijke activiteiten en balansposities buiten de Staatsbalans gehouden. Zo worden in de Staatsbalans de zelf-



standige bestuursorganen niet geconsolideerd. Daardoor ontbreekt een totaalinzicht in de bezittingen en schulden en het staatsvermogen van de Staat der Nederlanden. Om inzicht te geven in het totaalbeeld van hun activiteiten is het aan te bevelen dat Nederlandse overheden voortaan een geconsolideerde jaarrekening gaan opstellen.

3.4.1 *Het belang van consolidatie*

Vele overheidsinstellingen publiceren een enkelvoudige jaarrekening, dat wil zeggen een jaarrekening van hun eigen juridische entiteit of een deel daarvan. Elk afzonderlijk geven deze jaarrekeningen een partieel beeld van de activiteiten van deze overheidsinstellingen, omdat een deel van hun activiteiten worden uitgevoerd door gelieerde organisaties. Zonder een geconsolideerde jaarrekening is het onmogelijk een compleet beeld te krijgen van het geheel van de activiteiten van de desbetreffende overheidsinstelling, hetgeen noodzakelijk is om daarop beslissingen over de allocatie van middelen te baseren en om tegenover belanghebbenden verantwoording af te leggen over de toevertrouwde middelen (PSAB, 2003). Een geconsolideerde jaarrekening verschaft een overzicht van de aard en volledige omvang van de financiële gang van zaken bij een instelling, inclusief de daaraan gerelateerde organisaties waarover die instelling overheersende zeggenschap heeft. De geconsolideerde jaarrekening vervult een sleutelrol in het afleggen van rekening en verantwoording omdat instellingen daarmee een totaalbeeld geven van hun financiële positie en performance. Door het opstellen van een geconsolideerde jaarrekening erkent een instelling dat, ook al worden activiteiten uitgevoerd binnen aparte juridische entiteiten, deze samen een eenheid vormen, die als geheel verantwoording dient af te leggen. Een geconsolideerde jaarrekening biedt belanghebbenden inzicht in totale inkomsten en uitgaven, en bij het baten-lastenstelsel bovendien in totale activa en passiva, opbrengsten en kosten. Zonder een geconsolideerde jaarrekening dreigt de lezer, geconfronteerd met de veelheid aan enkelvoudige jaarrekeningen, door de bomen het bos niet meer te zien.

42

3.4.2 *De Staatsbalans*

De Staatsbalans geeft inzicht in bezittingen, schulden en per saldo het vermogen van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Dit betekent dat in de Staatsbalans zijn meegenomen de activa en passiva van de ministeries, de begrotingsfondsen, de Hoge Colleges van Staat, de Nationale Schuld en het Huis der Koningin. De interne schuldverhoudingen zijn geëlimineerd.

De balansen van bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) worden niet in Staatsbalans opgenomen. Door de komst van ZBO's en RWT's heeft de Staatsbalans nu een beperktere reikwijdte dan voorheen. Daardoor heeft onduidelijkheid kunnen ontstaan over de omvang van de overheid (Janssen, 2007) maar ook over de samenstelling van het staatsvermogen. De conclusie daaruit is dat de consolidatiekring van de Staatsbalans beperkter is geworden en daarmee verder verwijderd is geraakt van in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen voor verslaggeving en ook van internationale standaarden als IPSAS. Die schrijven als consolidatiekring de economische eenheid voor.

3.4.3 *Overheersende zeggenschap (control)*

Een van de mogelijke benaderingen voor de bepaling van de consolidatiekring is de overheersende zeggenschap (control).

Het bepalen van de grenzen van de verslaggevende entiteit op basis van control is consistent met de doelstellingen van financiële verantwoording gericht op het verschaffen van informatie die relevant is voor de decharge van verantwoordelijkheid. Een entiteit moet verantwoordelijk worden gehouden voor de activiteiten, het beheer over bezittingen, schulden en daarmee het vermogen waarover zij control heeft. Ook voor een andere doelstelling van financiële verantwoording, namelijk het leveren van informatie voor allocatiebeslissingen, is informatie van belang over de middelen waarover een entiteit control heeft.

Het gebruik van control als basis voor de bepaling van de consolidatiekring is wijd verbreid binnen de verslaggeving in de publieke en de private sector. Bij IPSAS en IFRS wordt de consolidatiekring bepaald op grond van control, gedefinieerd als de macht om het financiële en operationele beleid van een entiteit te bepalen om voordelen uit diens activiteiten te verkrijgen.

IPSAS geeft aanwijzingen voor het vaststellen of er wel of geen sprake is van control voor verslaggevingdoel-einden. Deze aanwijzingen gaan in op overheidsspecifieke omstandigheden. Of de ene entiteit overheersende zeggenschap heeft over een andere entiteit vereist een beoordeling van de desbetreffende omstandigheden in het licht van de aanwijzingen die bijvoorbeeld IPSAS hierover geeft. De aard van de relatie tussen de twee entiteiten dient te worden geanalyseerd. Deze analyse vindt plaats aan de hand van de twee elementen van de definitie van overheersende zeggenschap:

- de macht om het financiële en operationele beleid van een andere entiteit te bepalen, en
- de voordelen, dat wil zeggen de mogelijkheid van de overheersende entiteit om met deze macht voordelen te behalen uit de activiteiten van de overheerste entiteit.

43

Deze voordelen kunnen financieel zijn (zoals jaarlijkse uitkeringen of een uitkering bij ontbinding van de overheerste entiteit), maar ook niet-financieel, namelijk wanneer de overheersende entiteit de andere entiteit aanwijzingen kan geven om medewerking te verlenen aan het bereiken van de doelstellingen van de overheersende entiteit.

Het begrip control (overheersende zeggenschap) heeft voor verslaggevingsdoeleinden specifiek betrekking op het financiële en operationele beleid. Een meerderheid van de aandelen of een andere eigendoms-verhouding met de andere entiteit is daarvoor geen vereiste.

De macht dient op dit moment uitoefenbaar te zijn op grond van bestaande wetgeving of formele overeenkomst. Als er nog een wetswijziging nodig is, of een heronderhandeling van een overeenkomst, dan is de macht op dit moment nog niet uitoefenbaar. De mogelijkheid die de overheid heeft om via een wetswijziging entiteiten te nationaliseren betekent daarom niet dat de overheid control heeft over deze entiteiten.

Als de overheid potentiële stemrechten bezit (bijvoorbeeld opties die bij uitoefening stemrecht geven) dienen alle feiten en omstandigheden worden betrokken in de afweging of deze potentiële stemrechten, control inhouden.

Het bestaan van de macht is niet afhankelijk van de waarschijnlijkheid of de aannemelijkheid dat die macht ook daadwerkelijk zal worden uitgeoefend.



Evenzo is het voor het bestaan van macht niet vereist dat de entiteit verantwoordelijkheid draagt voor het management van (of betrokken is bij) de dagelijkse activiteiten van de andere entiteit. In veel gevallen zal de entiteit haar macht alleen uitoefenen over de andere entiteit als een afspraak tussen de twee entiteiten wordt geschonden of herroepen.

Ter illustratie: een ministerie bezit de aandelen van een spoorwegmaatschappij (een overheidsonderneming). Deze spoorwegmaatschappij heeft de toestemming om autonoom te opereren en steunt niet op de overheid voor de bekostiging, maar heeft aanzienlijke leningen aangetrokken die zijn gegarandeerd door de overheid. De spoorwegmaatschappij heeft al diverse jaren geen dividend uitgekeerd aan de overheid. De overheid heeft de macht tot het benoemen en ontslaan van de meerderheid van de leden van de raad van bestuur van de spoorwegmaatschappij. De overheid heeft nog nooit de macht uitgeoefend om leden van de raad van bestuur te ontslaan en is daar terughoudend in omdat dit gevoelig ligt bij de kiezer vanwege de bemoeienis van de vorige regering bij de spoorwegmaatschappij. In dit geval is de macht op dit moment uitoefenbaar, maar bij de huidige verhoudingen tussen de twee entiteiten is er geen aanleiding voor de overheersende entiteit om haar macht over de andere entiteit uit te oefenen. De mogelijkheid om macht uit te oefenen is voldoende, ook al heeft de overheersende entiteit ervoor gekozen deze macht niet te gebruiken.

44

Ook al heeft een entiteit zelf een wetgevende of verordenende bevoegdheid dan kan deze entiteit toch nog onder de overheersende zeggenschap staan van een andere entiteit. Bijvoorbeeld een Bureau voor de Statistiek heeft normaliter wettelijke bevoegdheden om onafhankelijk van de overheid te opereren. Dat wil zeggen, het Bureau voor de Statistiek heeft de macht om informatie te verkrijgen en bevindingen te rapporteren zonder verhaalsmogelijkheid bij de overheid of enige andere instantie. Voor het bestaan van overheersende zeggenschap is het niet noodzakelijk verantwoordelijkheid te dragen voor de dagelijkse activiteiten van de andere entiteit of voor de manier waarop die andere entiteit haar professionele taken vervult.

Omdat het voor control ook vereist is dat voordelen kunnen worden behaald uit de activiteiten van de andere entiteit kwalificeren diverse relaties niet als control, bijvoorbeeld die van een curator met een failliete entiteit, van een bank met een entiteit waaraan zij een lening verstrekt en van een trustee en de trust.

De overheid legt voorschriften op aan vele entiteiten door middel van haar wettelijke bevoegdheden. Overheidsinstellingen met regulerende en toezichhoudende bevoegdheden over andere entiteiten hebben daarmee echter geen control over die entiteiten. Van het begrip control worden dan ook uitgesloten de macht van de volksvertegenwoordiging om een toezichtstructuur vast te stellen en voorwaarden te stellen aan het optreden van entiteiten en sancties op te leggen. Ook is geen sprake van control bij economische afhankelijkheid, bijvoorbeeld bij een liefdadigheidsorganisatie die haar fondsen grotendeels van de overheid ontvangt of een onderneming die voornamelijk voor de overheid werkt. Deze entiteiten hebben zelf de bevoegdheid om te besluiten of zij fondsen accepteert van de overheid en of zij zaken wil doen met de overheid. De overheid heeft in een dergelijk geval weliswaar enige macht als grote klant, maar niet de bevoegdheid om het financiële en operationele beleid te bepalen.

3.4.4 Enkele voorbeelden

In deze paragrafen geven wij enkele voorbeelden hoe de verschillende benaderingen voor de bepaling van de consolidatiekring zouden kunnen uitwerken. Bij deze illustratief bedoelde voorbeelden is van een beperkt aantal overwegingen uitgegaan; bij diepgaander analyse zou de conclusie dan ook anders kunnen luiden. Bij de controlbenadering volg wij de invulling die daaraan is gegeven in IPSAS.

3.4.4.1 Voorbeeld: de Staatsbalans en het UWV en de SVB

UWV, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, is de uitvoerende instantie van wetten als de WW, WAO en WAJONG. De belastingdienst int de premies en draagt deze af aan het UWV. UWV bepaalt en verstrekt de uitkeringen.

Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benoemt de leden van de Raad van Bestuur en van de Raad van Advies. De Raad van Bestuur legt over de prestaties van het UWV verantwoording af aan de minister.

Omdat de meerderheid van het bestuur wordt benoemd door de minister (omstandigheid betreffende macht) en aldus kan afdwingen dat zijn beleid wordt nagestreefd (indicator betreffende voordelen), valt de UWV volgens de controlbenadering binnen de consolidatiekring van de Staat der Nederlanden. Naast het UWV als uitvoerder van de werknemersverzekeringen bestaat ook nog de SVB als uitvoerder van de volksverzekeringen.

In de Staatsbalans per 31 december 2007 zijn de relaties met het UWV en de SVB alleen zichtbaar in de vorm van een kortlopende lening (schuld) van de Staat der Nederlanden aan het UWV ad € 10,6 miljard en de SVB ad € 1,34 miljard. De Staat der Nederlanden heeft geen geldelijke deelneming in de SVB en het UWV. Het geconsolideerde staatsvermogen zou dus niet gelijk zijn aan het staatsvermogen volgens de enkelvoudige Staatsbalans. Consolidatie van het staatsvermogen met het vermogen van het UWV en het vermogen van de SVB zou het volgende beeld opleveren:

	Staat x € mln.	UWV x € mln.	SVB x € mln.	Gecons. x € mln.
D Staatsvermogen	8.331	10.690	4.995	24.061

Tabel 8: Gestileerde consolidatie van het vermogen van de Staat der Nederlanden en het UWV en de SVB

Overigens zou het in het staatsvermogen geconsolideerde vermogen van het UWV en de SVB kwalificeren als een bestemmingsreserve onder Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 640 Organisaties zonder winststreven.

3.4.4.2 Voorbeeld: Ministerie van OCW en de Universiteit van Amsterdam

De Universiteit van Amsterdam (UvA) heeft een Raad van Toezicht waarvan de leden worden benoemd door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Raad van Toezicht heeft een deel van de bevoegdheden en de directe bemoeienis met de universiteit overgenomen van de minister, zoals de benoeming en het ontslag van het College van Bestuur.



De Raad van Toezicht moet de begroting, het instellingsplan, het jaarverslag en belangrijke strategische beslissingen van de universiteit goedkeuren.

Omdat de meerderheid van het bestuur wordt benoemd door de minister (omstandigheid betreffende macht) en de minister kan bewerkstelligen dat zijn onderwijs- en onderzoeksbeleid wordt nagestreefd (indicator betreffende voordelen), valt de UvA volgens de controlbenadering binnen de consolidatiekring van de overheid.

3.4.5 Conclusie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat bij de Rijksoverheid de grenzen van de verslaggevende entiteit beperkt worden getrokken; in diverse gevallen beperkter dan in het verleden. De overheid als verslaggevende entiteit in Nederland is een exclusiever begrip geworden dan voorheen. Uitsluitend de juridische entiteit Staat der Nederlanden wordt in de jaarrekening opgenomen.

De verslaggevingentiteit rechtspersoon Staat der Nederlanden heeft beperktere grenzen dan voorheen door de opkomst van de ZBO's, die niet in de Staatsbalans worden opgenomen. Op dit moment telt de vermelding op de website www.overheid.nl circa 150 ZBO's.

Hoewel de omvang van deze ZBO's niet altijd even materieel zal zijn in het licht van de Staatsbalans als totaal, geeft het toch zeker inzicht in het overheidsapparaat als geheel. Tevens wordt inzicht verkregen in de financieringstructuur en het collectief aan onderpandwaarden van de centrale overheid.

46

De ZBO's stellen elk een afzonderlijke jaarrekening op, maar het totaalbeeld van de overheidsactiviteiten ontbreekt. In de jaarrekening blijven omvangrijke activiteiten van de verslaggevende overheid buiten beschouwing en ontbreekt een beeld van de activa en passiva en de baten en lasten als geheel.

Ter illustratie: op dit moment worden (niet limitatief) buiten de consolidatie gehouden:

- 25 Politieregio's met opgeteld een balanstotaal van € 2,4 miljard en opgeteld een eigen vermogen van 1,2 miljard (Bron: Jaarverslag 2007 van de Nederlandse Politie)
- 6.941 onderwijsinstellingen met opgeteld een eigen vermogen van € 9,6 miljard en opgeteld een balanstotaal van € 19 miljard (Bron: CBS, balansdatum 31 december 2006)

Het is dan ook aan te bevelen de regels voor de bepaling van de consolidatiekring van Nederlandse overheden in overeenstemming te brengen met in Nederland en internationaal algemeen aanvaarde verslaggevingsregels. Nu moet iemand die de financiële positie en performance van de overheid als geheel wil kennen zelf de puzzelstukjes verzamelen en de puzzel proberen te leggen.

3.5 Samenvattende beschouwing over de huidige Staatsbalans

Het staatsvermogen volgens de Staatsbalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk per 31 december 2007 bedraagt € 8,3 miljard positief.

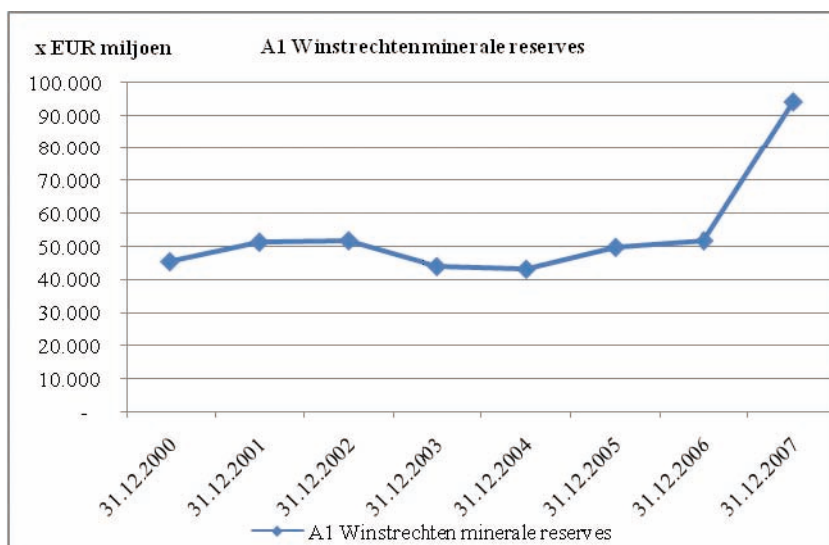
3.5.1 Herwaarderingsreserves

Uit de nadere beschouwing van de waarderingsgrondslagen blijkt dat dit staatsvermogen voor een bedrag van meer dan € 120 miljard bestaat uit ongerealiseerde waardeinstijgingen.

	31.12.2007
	x € miljoen
Ongerealiseerde waardeverschillen	120.220
• Ongerealiseerde waardeverschil winstrechten minerale reserves	94.100
• Ongerealiseerd waardeverschil aandelen en deelnemingen	26.120
• Ongerealiseerde waardeverschillen overige niet-financiële activa	PM

Tabel 9: Specificatie herwaarderingsreserve uit hoofde van ongerealiseerde waardeverschillen

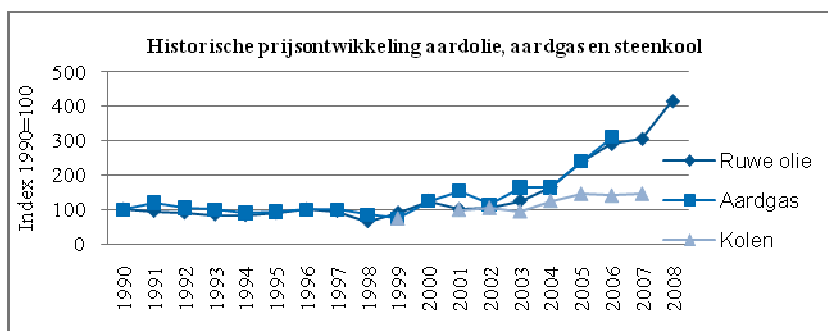
De marktwaarde van de winstrechten minerale reserves hangt sterk af van de ontwikkeling in de olieprijs. De omvang van de winstrechten is daardoor zeer volatiel en de realisatie in de toekomst dus onzeker. Ter illustratie:



Grafiek 4: Winstrechten minerale reserves

Bron: Financiële Jaarverslagen van het Rijk 2000 - 2007





Grafiek 5: Historische prijsontwikkeling aardolie, aardgas en steenkool

Bron: ECN op basis van verschillende openbare bronnen

Zeker is wel dat in de komende jaren nog opbrengsten worden gegenereerd vanwege de winstrechten minerale reserves, maar de voorraden zijn eindig. Deze opbrengstestroom zal dus in de toekomst niet meer beschikbaar zijn voor het in stand houden van de collectieve sector in de huidige vorm.

3.5.2 Segmenteren van vermogen

Bij nadere beschouwing van de segmentering van vermogen in relatie tot de begrotingsfondsen blijkt dat het staatsvermogen voor een bedrag van € 37,3 miljard al een specifieke bestemming heeft gekregen.

48

De bestemmingsreserves geven aan in hoeverre nu reeds beleidsbeslissingen zijn genomen voor toekomstige besteding van collectieve middelen. Voor zover er geen reële waarden in de vorm van activa tegenover de bestemmingsreserves staan, zijn de bestemmingsreserves feitelijk de financiële kwantificering van de huidige beleidsplannen die op het moment van realisatie door middel van een omslagstelsel ten laste komen van de toekomstige generaties belastingbetalers.

Het Spaarfonds AOW is een mooi voorbeeld van een papieren reservering. Het instellen van en jaarlijks doteren aan het Spaarfonds AOW is mogelijk wel een statement ten aanzien van de toekomstige beleidsprioritering in het aanwenden van collectieve middelen, maar zolang er geen reële activa tegenover staan, zal de toekomstige belastingbetaler op het moment van aanwenden van het fondsbedrag nog steeds zelf het bedrag ter hoogte van de aanwending door middel van belastingbetaling moeten inbrengen.

	31.12.2007 x € miljoen
Bestemming van vermogen uit hoofde van de begrotingsfondsen	37.268
• Spaarfonds AOW	31.140
• Fonds economische structuurversterking	4.667
• Infrastructuur fonds	784
• Waddenfonds	677

Tabel 10: Specificatie van de bestemmingsreserves uit hoofde van begrotingsfondsen

3.5.3 De consolidatiekring

Uit de analyse blijkt ook dat de uitbreiding van de consolidatiekring nader licht werpt op het staatsvermogen. Bij nadere beschouwing van de consolidatiekring waarbij de Staat der Nederlanden als groeps-

hoofd functioneert, blijkt dat mogelijk het eigen vermogen van bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen meegeteld moet worden in het staatsvermogen. Zo ontstaat een breder beeld van het vermogen van de Centrale overheid (Staat der Nederlanden en de daaraan gelieerde organisaties). Overigens zou het vermogen van UWV en de SVB kwalificeren als bestemmingsreserve binnen het geconsolideerde staatsvermogen.

Ter illustratie is het effect op het staatsvermogen weergegeven bij consolidatie van het vermogen van het UWV en de SVB en het staatsvermogen:

	31.12.2007
Gestileerde consolidatie van de uitvoeringsinstellingen UWV en SVB in het staatsvermogen	x € miljoen
• Staatsvermogen van de Staat der Nederlanden (enkelvoudig)	8.300
• UWV	4.924
• SVB	10.851
Totaal	23.805

Tabel 11: Segmentatie van het staatsvermogen per 31 december 2007

De uitsplitsing van het staatsvermogen geeft een eerste inzicht in de nalatenschap van deze generatie aan de volgende generaties. Met het geven van beleidsbestemmingen aan nog niet geïnde middelen worden prioriteringen ook bepaald voor de toekomstige generaties. De herwaarderingsreserves zijn te vertalen als een onzekerheidsmarge in de erfenis die wordt nagelaten aan de toekomstige generaties.

49

3.5.4 Een volledig transparant samenhangende set van verantwoordingsdocumenten

Vanuit de bevindingen en de conclusies die voortkomen uit de verslaggevingstechnische analyse van de Staatsbalans, komt het gemis aan een volledig transparant samenhangende set van verantwoordingsinformatie aangaande de Staat der Nederlanden naar voren.

Op dit moment wordt de financiële verantwoording van de Staat der Nederlanden gevormd door een staat van uitgaven en ontvangsten, de EMU-schuld en de Staatsbalans. Met name de volgende aspecten maken dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk moeilijk te doorgronden is in onderlinge samenhang:

- beperkte toelichtingen bij de Staatsbalans;
- het ontbreken van segmentering van kasstromen naar operationele, investerings- en financieringskasstromen;
- beperkte toelichtingen op de verschillen tussen uitgaven en ontvangsten op kasbasis versus de uitgaven en ontvangsten op transactiebasis (van belang voor het EMU-saldo).

Een balans laat zich vooral ook lezen en begrijpen door de samenhang met een staat van baten en lasten en een kasstroomoverzicht. Juist het gemis van de staat van baten en lasten maakt het lezen en gebruiken van de Staatsbalans als verantwoordingsdocument moeilijk. Bovendien blijft een deel van de financiële kant van de overheidsfinanciën buiten het verantwoordingsbeeld: de baten en lasten van het gevoerde beleid.

Ook de inrichtings- en toelichtingsvereisten uit de in Nederland dan wel internationaal algemeen aanvaarde verslaggevingstandaarden kunnen een bijdrage leveren aan een meer transparante overheid. Ter illustratie de volgende voorbeelden.



3.5.5 *Het kasstroomoverzicht*

De verantwoording van het Rijk is vormgegeven als een staat van:

- Gerealiseerde (lees aangegane) verplichtingen;
- Gerealiseerde begrotingsuitgaven;
- Gerealiseerde begrotingsontvangsten.

In feite zijn de gerealiseerde begrotingsuitgaven samen met de gerealiseerde begrotingsontvangsten het kasstroomoverzicht van de Staats der Nederlanden. Daarbij worden de kasstromen gesegmenteerd naar begrotingshoofdstukken. Er wordt echter niet gesegmenteerd naar operationele, investerings- en financieringskasstromen. De relatie tussen de verschillende kasstromen en balansmutaties is daardoor niet eenvoudig te leggen. De spraakverwarring wordt vervolgens nog groter doordat de term investeren in de politiek veel breder wordt gebruikt dan in de verslaggeving. In de verslaggeving wordt de term investeren alleen gebruikt voor investeringen die gericht zijn op het tot stand brengen van activa die op de Staatsbalans tot uitdrukking komen. In de politiek wordt de term investeren bijvoorbeeld gebruikt in samenhang met de uitgaven die gedaan worden met middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking: *“.....de FES-middelen worden gereserveerd voor investeringsprojecten van Nationaal belang die de economische structuur versterken.”*

Bij nadere beschouwing van de besteding van FES-gelden blijkt dat de aanwending van de middelen in lang niet alle gevallen gericht is op het verwerven van activa die op de Staatsbalans gewaardeerd worden. In bedrijfseconomische verslaggevingstermen zijn deze gevallen niet te beschouwen als investering.

Gezien de herkomst van de middelen, tot 2008 werd het FES gevoed met (een deel van) de gasbaten, alsmede met rentevrijval (na dividendderiving) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van Staatsdeelnemingen, en eventueel opbrengsten van veilingen van etherfrequenties, is in deze gevallen ingeteerd op het staatsvermogen.

Voor de huidige kabinetsperiode is de voeding van het FES gefixeerd op het (huidige) uitgavenniveau. Naar de toekomst toe wordt vanuit het coalitieakkoord gezien of de voeding van het FES vormgegeven kan worden door middel van een rentevrijvalconstructie. Voorgesteld wordt om dit vorm te geven door de aardgasbaten aan te wenden voor schuldreductie en met de hieruit voortvloeiende rentevrijval het FES te voeden.

3.5.6 *De staat van baten en lasten*

Het gemis van een staat van baten en lasten in verantwoordingstermen laat zich eenvoudig illustreren aan de hand van een voorbeeld rondom de recente nationalisering van Fortis Nederland en ABN AMRO Nederland.

Met de verwerving van 100% van de aandelen is een bedrag van ruim € 16 miljard gemoeid. Er ontstaat een post op de Staatsbalans onder Aandelen en overige deelnemingen in de Staatsbalans. Verder wordt de verwerving in 2008 alleen verantwoord als uitgaaf. Vanuit de krantenberichten mag opgemaakt worden dat de Nederlandse regering verwacht dat de transactie de belastingbetalers in Nederland echter geen geld gaat kosten. Uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk in haar huidige vorm zal dit echter nooit direct af te lezen zijn.

Bij een verkoop over een aantal jaren van de deelneming, zal alleen een gerealiseerde ontvangst verantwoord worden. Een eventueel resultaat uit de aan- en verkoop van de aandelen komt niet tot uitdrukking omdat de uitgaaf en de ontvangst in verschillende jaren verantwoord worden. In een staat van baten en lasten zouden de kosten en opbrengsten van de aan- en verkooptransactie wel gematcht worden waardoor het resultaat van de transactie transparant verantwoord wordt.

3.5.7 De eerste conclusies bij de Staatsbalans in haar huidige vorm

Uit de verslaggevingstechnische analyse van de Staatsbalans in haar huidige vorm, komt naar voren dat de Staatsbalans en ook het geheel aan financiële verantwoordingsinformatie zoals gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan informatiewaarde kan winnen door:

- Een volledige en in samenhang gepresenteerde transparante set aan financiële verantwoordingsinformatie: een balans, een staat van baten en lasten en een kasstroomoverzicht;
- Het opstellen van deze set van financiële verantwoordingsinformatie op basis van in algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen (Nederlandse of internationale richtlijnen) en daarbij mee te nemen:
 - de segmentering van het staatsvermogen;
 - voorzieningen;
 - de consolidatieverplichting.

Vanuit onze analyse onderscheiden wij in ieder geval binnen het staatsvermogen van € 8,3 miljard een bedrag van € 120 miljard aan herwaarderingsreserves en € 37,3 miljard aan bestemmingsreserves. Bovendien moeten potentieel voorzieningen getroffen worden voor achterstallig onderhoud (PM) of mogelijk een afwaardering plaatsvinden op de niet-financiële activa. Tot slot zou inzicht in het geconsolideerde vermogen van de Centrale overheid (Staat der Nederlanden en de gelieerde instellingen waaronder de circa 150 zelfstandige bestuursorganen) een completer beeld geven van de omvang en de financiële gezondheid van de centrale overheid.

51

3.6 Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de BLS-pilot bij het Ministerie van LNV

Hoewel wij van mening zijn dat een volledige set aan verantwoordingsinformatie (en dus ook een verantwoording op basis van een batenlastenstelsel) een goede stap voorwaarts zou zijn naar een meer transparante verslaggeving van de Nederlandse Centrale overheid, heeft het kabinet zich recentelijk op het standpunt gesteld dat het niet nodig is om daarvoor over te gaan tot een integrale invoering van het batenlastenstelsel.

Dit standpunt is recentelijk ingenomen naar aanleiding van een pilot die is uitgevoerd bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Deze pilot vloeide voort uit de motie Mastwijk waarmee het kabinet op 22 juni 2004 is verzocht te komen met een plan van aanpak dat voorziet in een proef met minimaal één ministerie voor de omschakeling naar het batenlastenstelsel, met het oog op de mogelijke toekomstige invoering van dit systeem voor de gehele Rijksoverheid. De evaluatie van de pilot heeft tot de volgende conclusie geleid:

“Het Kabinet komt derhalve tot de conclusie dat de informatievoorziening richting de Kamer verder kan en moet worden verbeterd. Het Kabinet staat op het standpunt dat het niet nodig is om daarvoor over te gaan tot een



integrale invoering van het BLS. Een integrale invoering van het BLS brengt te hoge implementatiekosten en teveel administratieve lasten met zich mee. Bovendien zal een kasadministratie nodig blijven om te kunnen voorzien in informatie over belangrijke macro-economische indicatoren zoals het EMU Saldo en het financierings-saldo. De inzichten uit de pilot kunnen volgens het Kabinet ook binnen het huidige kas-verplichtingen stelsel worden toegepast. Op deze manier is de gewenste verbetering van de informatievoorziening aan de Kamer zonder verlies van kasinformatie, hoge implementatiekosten en grote administratieve lasten te realiseren.”

Vervolgens somt het Kabinet een aantal maatregelen op die tot betere informatievoorziening moeten leiden:

- verbetering kwaliteit van de beleidsinformatie in begrotingen en jaarverslagen;
- verbetering kwaliteit kosten-baten analyses;
- bij grote projecten aanvullende baten-lasten informatie verstrekken;
- uitvoerende taken zoveel mogelijk onder brengen in het baten-lastendienst model.

De rode draad in deze conclusie is dat het batenlastenstelsel weinig oplevert bovenop hetgeen het verplichtingen-kasstelsel levert en daarnaast te veel kost om te implementeren en te onderhouden. De volgende uitspraken adstrueren dit:

“De ervaring uit de pilot laten zien dat het implementeren van een BLS geen eenvoudige opgave is. Het is een kostbaar en tijdrovend proces.”

52

“Het inrichten van een goede vaste activa-administratie en het waarderen van de activa is een arbeidsintensief en complex proces.”

“Het werken met deze (IPSAS) voorschriften bleek echter grote nadelen te hebben. Zo zijn deze standaarden op een hoog abstractieniveau geschreven.”

“Bij controllers, administrateurs, beleidsmedewerkers en leidinggevenden van LNV was relatief weinig kennis over BLS aanwezig. Het KVS daarentegen is een relatief eenvoudig systeem en door iedereen te begrijpen.”

“Daarnaast is BLS informatie minder toegankelijk dan KV-informatie.”

“Het inrichten van nieuwe informatiesystemen alleen al leidt tot aanzienlijke investeringen. ... Naast het aanschaffen van systemen moet echter ook rekening gehouden worden met kosten van voor het aannemen en omscholen van personeel en het inhuren van extern personeel...De implementatiekosten kunnen daarom al snel in de honderden miljoenen lopen.”

“Bij een volledige invoering van het BLS conform IPSAS zullen de ZBO's moeten worden meegeconsolideerd; het toepassen van IPSAS zal daarom extra werk opleveren.”

Over de Capital Charge: *“Doorberekenen van de rentelasten heeft bovendien tot gevolg dat het renterisico op de programma-uitgaven gaan drukken, terwijl nu de rentemutaties door alle departementen wordt gedragen. Hogere rente zou in dit geval kunnen betekenen dat er minder middelen voor bijvoorbeeld natuurprojecten zijn.”*

“Deze instrumenten (kosten-baten analyses, begrotingsfondsen, beleidsdoorlichtingen) vullen het KVS zodanig aan zodat de cijfermatige inzichten uit het BLS voor een groot deel ook in het KVS inzichtelijk kunnen worden gemaakt.”

Bij de uitkomsten van de evaluatie van de pilot zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen.

3.6.1 *Kosten van implementatie*

De kosten van implementatie van een batenlastenstelsel kunnen aanzienlijke investeringen vergen. Bij nadere analyse van deze investering blijkt dat een groot deel van deze kosten te maken heeft met ‘achterstallig onderhoud’, zoals processen die niet op orde zijn of activaregistraties die ook uit oogpunt van materieel beheer vereist zijn maar niet up to date en accuraat zijn. Deze ‘herstel’ kosten zouden ook gemaakt moeten worden indien geen overgang naar batenlastenstelsel aan de orde zou zijn.

Een andere grote kostenpost betreft de investering in systemen. Hierbij moet worden aangetekend dat deze systemen veelal zijn ontwikkeld om een batenlastenstelsel te ondersteunen. Indien niet wordt overgegaan tot een batenlastenstelsel zullen ook de verplichtingen-kasstelselsystemen op den duur vervangen moeten worden. Dit leidt ertoe dat systemen die ontwikkeld zijn voor een batenlastenstelsel door de software-leveranciers aangepast moeten worden om een kas-verplichtingenstelsel te ondersteunen. De ervaring heeft geleerd dat hiermee zeer aanzienlijke bedragen zijn gemoeid. Ter illustratie verwijzen wij naar de kosten van het SPEER-project van het Ministerie van Defensie waarbij de implementatie van een nieuw systeem circa € 241 miljoen gaat kosten³. Overigens is de scope bij de implementatie van dergelijke ERP-systemen ook veel breder dan alleen de implementatie van een financieel systeem. Ook overige bedrijfsvoering-processen worden hier gelijk in meegenomen.

53

3.6.2 *Kennis van BLS*

Grote delen van de overheid hanteren inmiddels het batenlastenstelsel. Dat betekent dat kennis van het batenlastenstelsel in steeds ruimere mate beschikbaar is of zou moeten zijn. Kijken we naar werknemers in het bedrijfsleven of naar de opleidingen dan is batenlastenstelsel het dominante stelsel waarin wordt gewerkt en onderwezen. Beschikbaarheid van batenlastenstelselkennis is daarmee geen knelpunt. Uiteraard geldt wel voor werknemers binnen de Rijksoverheid die jarenlang alleen met verplichtingen-kasstelsel hebben gewerkt dat kennis van en ervaring met batenlastenstelsel en hierop gebaseerde bedrijfs-economie beperkt kan zijn. Voor een groot deel van deze medewerkers zal ook bij handhaving van het kas-verplichtingenstelsel met de aanvullende maatregelen zoals door het kabinet opgesomd, gelden dat opleiding in bedrijfseconomische principes nodig zal zijn.

Daarnaast is er wel wat af te dingen op de bewering dat het batenlastenstelsel ingewikkelder is dan het kas-verplichtingenkasstelsel. De huidige begrotingsadministratie op basis van het kas-verplichtingenstelsel dient noodzakelijkerwijs aangevuld te worden met 7 extracomptabele administraties om een ordelijk financieel beheer mogelijk te maken. Het betreft de administraties van:

- openstaande rechten;
- extracomptabele vorderingen;
- extracomptabele schulden;
- voorschotten;

³ Defensie stoomt door met SPEER, Marlise Hamaker, Digitaal Bestuur, 4 september 2008



- openstaande verplichtingen;
- deelnemingen;
- garanties.

Kenmerk van deze administraties is dat dit administraties zijn die 'in memoriaal' worden bijgehouden. Er bestaat geen gesloten verband tussen de begrotingsadministratie en deze extracomptabele administraties. Risico's op onjuistheden en onvolledigheden mede als gevolg van achterstanden zijn daarmee evident aanwezig en worden niet intracomptabel afgedekt. Ter vergelijking, in een baten- en lastenstelsel zouden 5 van de 7 hiervoor genoemde administraties intracomptabel en in een gesloten verband worden bijgehouden. Alleen voor verplichtingen en garanties geldt dat deze nog steeds extracomptabel zouden moeten worden bijgehouden.

3.6.3 Waarderingsgrondslagen

De IPSAS-waarderingsgrondslagen bieden een mogelijkheid om wereldwijd tot vergelijkbare verantwoordingen te komen voor overheden.

Bij de opmerkingen die het Kabinet maakt over de toepassing van bepaalde (IPSAS) waarderingsgrondslagen zijn de volgende kanttekeningen te maken.

54

Het is een misverstand dat binnen een baten- en lastenadministratie geen kasinformatie beschikbaar zou zijn. Een kasstroomoverzicht maakt integraal onderdeel uit van een baten- en lastenstelselverantwoording en wordt gepresenteerd in samenhang met de balans en de staat van baten en lasten. Deze samenhang ontbreekt bij een verplichtingen-kasstelselverantwoording; in het voorstel van het Kabinet wordt de verplichtingen-kasstelselverantwoording aangevuld met (losse) kosten-baten analyses, begrotingsfondsen, beleidsdoorlichtingen, waardoor het niet eenvoudig is een samenhangend beeld te krijgen.

Bij toepassing van IPSAS zou een consolidatie moeten plaatsvinden met de ZBO's. Dit leidt inderdaad tot extra werkzaamheden, echter de omvang van deze werkzaamheden moet niet worden overdreven. De consolidatie levert wel een meer volledig en daarmee meer getrouw beeld op van de financiële positie van de Rijksoverheid. Het is de vraag of de toegevoegde waarde van consolidatie niet opweegt tegen de beperkte administratieve last van de consolidatie. Bovendien zou een harmonisatie van verslaggevingsstandaarden tussen de verschillende overheidsorganen ook een grote administratieve lastenverlichting kunnen opleveren. Deze harmonisatie begint overigens al een klein beetje vorm te krijgen nu voor verschillende sectoren wordt overgestapt naar het vormgeven van de verslaggevingsrichtlijnen op de basis van de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, bijvoorbeeld Onderwijs, Zorginstellingen, Woningcorporaties en mogelijk in de toekomst ook de Nederlandse Politie.

De *capital charge* leidt tot een toerekening van rentekosten aan overheidsprogramma's. Hierdoor is beter inzicht in de totale kosten van een programma en kan een zuiverder afweging worden gemaakt tussen alternatieven. De totale begrotingsruimte wordt niet kleiner dus het totale bedrag voor overheidsprogramma's wordt hierdoor niet kleiner. Het beschikbaar budget voor een bepaald programma blijft een politieke keuze. Bij hantering van een batenlastenstelsel met een *capital charge* wordt deze gemaakt met inzicht in de totale kosten van het programma, terwijl deze keuze bij het verplichtingen-kasstelsel op basis van minder volledige informatie gemaakt wordt.

3.6.4 Informatievoorziening aan de Kamer

Gezien de toegevoegde waarde die een volledig transparant samenhangende set aan verantwoordingsinformatie op basis van algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen ons inziens heeft, denken wij dat een uiteindelijke overstap naar een verantwoording op basis van het batenlastenstelsel wenselijk en op termijn ook onvermijdelijk is. De volledige set aan verantwoordingsinformatie (balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht) heeft ons inziens een belangrijke toegevoegde waarde in afwegingen en beleidsprioritering rondom de uitdagingen naar de toekomst toe en specifiek de daarmee verband houdende rechtvaardige verdeling van lusten en lasten over de verschillende generaties. Uiteindelijk denken wij ook dat de stap naar een integrale toepassing van een batenlastenstelsel op basis van algemeen aanvaarde verslaggevingsrichtlijnen, de logische stap is vanuit de ontwikkelingen in begroten en verantwoorden die de Nederlandse Overheid heeft doorgemaakt sinds de Operatie Comptabel Bestel in de jaren '80 en de operatie 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB) rond de eeuwwisseling.

Op korte termijn zien wij onder meer de volgende verbeteringen die relatief eenvoudig doorgevoerd kunnen worden om de informatievoorziening aan de Kamer en aan het maatschappelijk verkeer verder te verbeteren:

- Uitgebreidere toelichting op de balans, met name aangaande de verschillen tussen de waardering op marktwaarde en de waardering op basis van historische kosten zodat inzicht wordt verkregen in onge-realiseerde waardeverschillen, besloten in het staatsvermogen.
- Een strikter onderscheid in de rekening van uitgaven en ontvangsten tussen de operationele, investerings- en financieringskasstromen zodat de relatie tussen kasstromen en balansmutaties meer inzichtelijk wordt (met name aangaande de niet-financiële activa (investeringskasstroom) en de staatsschuld (financieringskasstroom)).
- Het geven van inzicht in de geconsolideerde uitgaven en ontvangsten en vermogenspositie van de centrale overheid naast de enkelvoudige verantwoording die nu wordt afgelegd over de rechtspersoon Staat der Nederlanden.

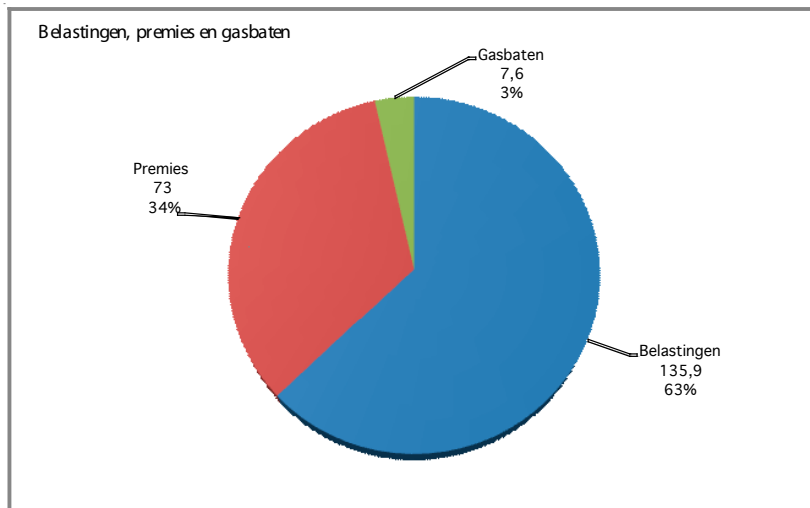
In het vervolg van dit rapport zullen wij verder onderzoeken welke impact een aantal uitdagende thema's van deze tijd (vergrijzing, mobiliteit en infrastructuur, onderwijs en kenniseconomie, en milieu en energie) een nader licht werpen op het vermogen van de Staat der Nederlanden en op de erfenis die wij nalaten aan de volgende generaties.





4. Het staatsvermogen in breder perspectief

De Nederlandse overheid draagt (onder meer) zorg voor het beschikbaar stellen van collectieve goederen en diensten (collectieve voorzieningen) in Nederland. Deze collectieve voorzieningen leggen de basis voor de welvaart in Nederland. Voor de financiering en bekostiging van collectieve voorzieningen wordt belasting geheven en worden premies geïnd. Bovendien heeft Nederland op dit moment nog baten uit de verkoop van gas (gasbaten). Voor 2007 zag de verdeling van de ontvangsten er als volgt uit:



Grafiek 6: Samenstelling overheidsontvangsten in 2007

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007

De financiering en bekostiging van de collectieve voorzieningen die beschikbaar worden gesteld op enig moment, vindt plaats op basis van een omslagstelsel. Dit betekent dat de uitgaven die op enig moment worden gedaan in het kader van het voortbrengen/in stand houden van collectieve voorzieningen, in beginsel, op dat moment gedekt worden uit belasting- en premieontvangsten van dat moment. Tevens worden de gasbaten ingezet ter dekking van uitgaven.

Een resterend verschil tussen uitgaven en ontvangsten wordt in geval van een tekort gedekt door het verhogen van de staatsschuld. In geval van een overschot wordt dit ingezet voor aflossing van de staatsschuld.

In meerjarig perspectief moeten de uitgaven en ontvangsten van het rijk uiteindelijk altijd aan elkaar gelijk zijn (intertemporele budgetrestrictie). In beginsel is dit altijd te realiseren ofwel door het uitgavniveau te verlagen ofwel door de belastingen en premies te verhogen.

In de reguliere verslaggeving op basis van het batenlastenstelsel, wordt bij het opstellen van een balans uitgegaan van de veronderstelling van continuïteit.



Ter illustratie Artikel 2:384 lid 3 BW:

“Bij de waardering van activa en passiva wordt uitgegaan van de veronderstelling dat het geheel der werkzaamheden van de rechtspersoon waaraan die activa en passiva dienstbaar zijn, wordt voortgezet tenzij die veronderstelling onjuist is of de juistheid ervan aan gerede twijfel onderhevig is.”

Gezien het feit dat de intertemporele budgetrestrictie ingevuld kan worden door eenvoudig het uitgaven-niveau naar beneden bij te stellen ofwel het niveau van de belastingen en/of premies naar boven bij te stellen, betekent dat de continuïteit van de collectieve voorzieningen niet direct in gevaar komt.

Interessant is echter ook de vraag hoe het staat met de continuïteit, als het begrip wordt gerelateerd aan het huidige niveau van de collectieve voorzieningen. Recente studies en publicaties uiten hun zorgen over de continuïteit of houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën indien het huidige voorzieningen-niveau en de financiering daarvan ongewijzigd gehandhaafd blijft (Vergelijk CPB: Casper van Ewijk, Nick Draper, Harry ter Rele and Ed Westerhout in samenwerking met Jan Donders, Ageing and the sustainability of Dutch Public Finances, maart 2006, 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte: Vergrijzing en Houdbaarheid, 22 juni 2006). Dit wordt met name gerelateerd aan de vergrijzing van de bevolking. De vergrijzing van de bevolking brengt met name een stijging van de zorgkosten met zich mee. Bovendien zal de verhouding niet-werkenden tegenover werkenden toenemen. Het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden zal oplopen van 2 op de 10 op dit moment, tot 5 op de 10 in 2040! (Bron: 12^e studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en Houdbaarheid)

58

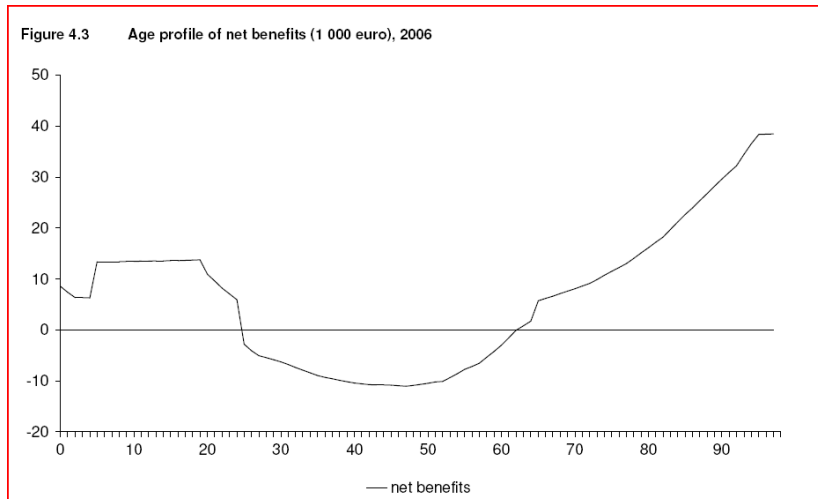
De toenemende overheidsuitgaven op basis van het huidige niveau van collectieve voorzieningen zullen meer en meer gedragen moeten gaan worden door een (relatief) kleinere groep werkenden.

In het kader van continuïteit en houdbaarheid dient ook rekening gehouden te worden met het feit dat de gasreserves van Nederland op raken. Op de middellange tot lange termijn zullen geen gasbaten meer ingezet kunnen worden ter dekking van de overheidsuitgaven. De gasbaten zijn niet direct geïnvesteerd in op de Staatsbalans in aanmerking te nemen inkomsten genererende activa. Dit versterkt de problematiek rondom de continuïteit van het huidige niveau van collectieve voorzieningen.

In het vervolg van dit onderzoek wordt de staatsbalans in het perspectief geplaatst van de continuïteit van het huidige niveau van collectieve voorzieningen. Daarbij gaan wij uit van de definities zoals deze (onder meer) door het CPB, de 12^e Studiegroep Begrotingsruimte en het Ministerie van Financiën worden gehanteerd rondom:

Houdbaarheid (van overheidsfinanciën): Financiële houdbaarheid heeft betrekking op de lange termijn ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Financiële houdbaarheid betekent dat de huidige en toekomstige financiële verplichtingen van de overheid gedekt worden door huidige vermogens en toekomstige inkomsten (temporele budgetrestrictie). Financiële houdbaarheid bij ongewijzigd beleid betekent dat het huidige beleid voortgezet kan worden zonder dat de overheidsfinanciën ontsporen. (Bron: Ministerie van Financiën: notitie inzake Verantwoord generatiebewust beleid (aangeboden aan de Tweede Kamer op 1 juli 2008).

Intergenerationele verdeling van de baten en lasten van collectieve voorzieningen volgens het Musgrave-criterium:
 het Musgrave-criterium is een criterium voor de verdeling van lasten en lusten van de overheid over generaties en legt als norm op dat alle generaties een gelijk netto profijt van de overheid ontvangen (of netto evenveel bijdragen aan de overheid) ten opzichte van het inkomen over de levensloop.



Grafiek 7: Leeftijdsprofiel van het netto profijt van de overheid

Bron: *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB, maart 2006, Casper van Ewijk, Nick Draper, Harry ter Rele and Ed Westerhout in cooperation with Jan Donders

Since all generations pay the same tax rates, and also have the same benefit from government expenditures relative to their lifetime income, it can be said that the net benefit from the government (relative to their lifetime incomes) is constant for all generations starting from now. This is usually referred to as Musgrave's criterion for intergenerational equity (Musgrave (1986))*

* The benefit is not exactly constant, due to changes in life expectancy, disability insurance and health care expenditure, as well as some other minor changes.

Bron: CPB: Casper van Ewijk, Nick Draper, Harry ter Rele and Ed Westerhout in samenwerking met Jan Donders, *Ageing and the sustainability of Dutch Public Finances*, maart 2006

In het kader van dit onderzoek is gekozen voor het verder uitdiepen van vier (clusters van) onderwerpen die naar onze verwachting een grote impact hebben op het vermogen van de Staat der Nederlanden en dus de overdracht van lasten en lusten aan volgende generaties.

Daarbij past een waarschuwing. De analyses zijn primair financieel ingestoken. Keuzes in discussies over generatiebewust beleid zien uiteindelijk toe op een breder begrip van welzijn en een rechtvaardige verdeling van dat welzijn over de verschillende generaties (horend bij een generatiebewust beleid) dan dat ingegeven wordt op basis van een puur bedrijfseconomische vertaling van keuzes in geld uitgedrukt. Wel poot het onderzoek inzicht te geven in de mate waarin een bedrijfseconomische benadering van de uitdagingen waar Nederland voor staat, en de vertaling die dit mee brengt naar het vermogen van de Staat der Nederlanden, bijdraagt aan het inzichtelijk maken van de (financiële) omvang van de effecten waarover wordt gediscussieerd.



De onderwerpen die aan de orde komen zijn:

- Energie en klimaat;
- Mobiliteit en infrastructuur;
- Vergrijzing;
- Kenniseconomie en onderwijs.

4.1 Energie en klimaat

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het terrein van energie en klimaat en de mogelijke consequenties hiervan voor het vermogen van de Nederlandse Staat.

Wij beginnen met het thema Energie omdat de minerale reserves (per 31 december 2007) de eerste en grootste post van de huidige Staatsbalans vormen. Het gaat hierbij uiteraard met name om de gasreserves. Ook de waterbouwkundige werken zijn momenteel al een belangrijke actiefpost, net als de waarde van infrastructuur, gebouwen en grond. In deze paragraaf wordt daarom ook de klimaatverandering en haar mogelijke effecten voor het vermogen van de Staat de Nederlanden onder de loep genomen.

4.2 Energie

4.2.1 Huidige serviceniveau

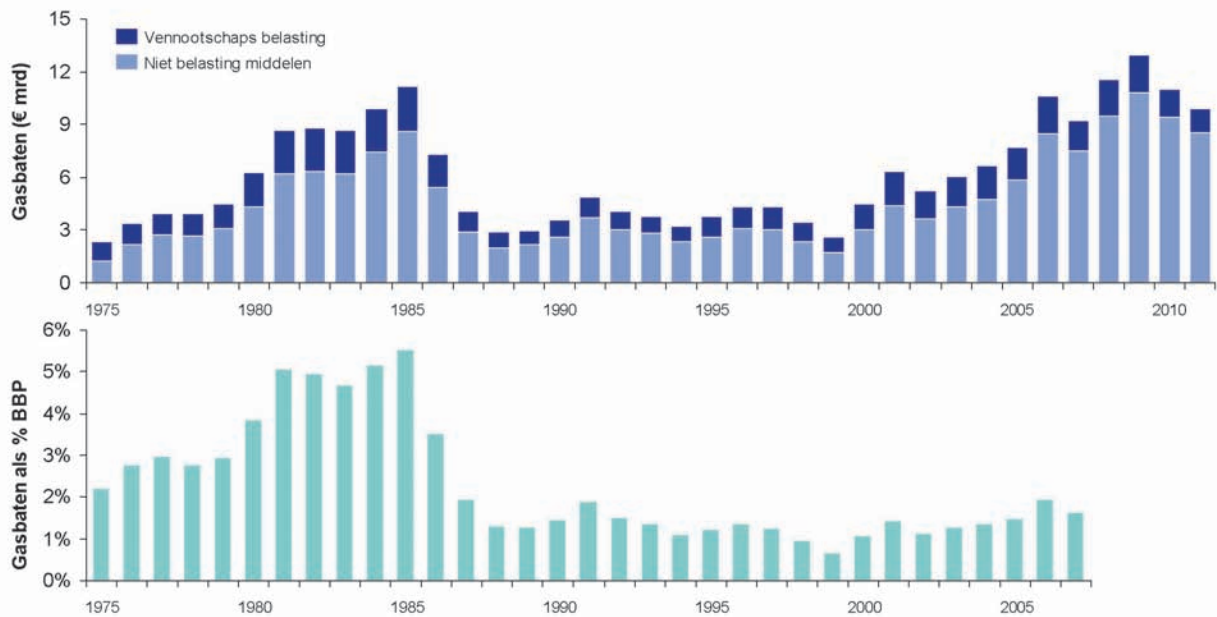
4.2.1.1 Energievoorziening

Sinds het jaar 1990 is het energieverbruik in Nederland met bijna 23% gestegen. Dit komt neer op een gemiddelde groei van 1,3% per jaar en dit is minder dan de economische groei. De hoofdverantwoordelijke voor de groei van de laatste jaren is vooral de industrie. Gemeten naar het aantal inwoners is Nederland in Europa een grootverbruiker en staat het in de top 5 van meest verbruikende landen. Het afgelopen jaar is er 106 miljard KWh elektriciteit verbruikt en 35 miljard m³ aardgas. Wanneer beide cijfers worden uitgedrukt in eenzelfde eenheid energie, komt het er op neer dat gas in 50% van onze totale energiebehoefte voorziet en dus erg belangrijk voor onze samenleving is. De waarde van de winstrechten lijkt dus een solide gegeven.

De totale Nederlandse productie van aardgas is ongeveer 70 miljard standaard m³ (Sm³) en hiervan wordt 45 miljard Sm³ geëxporteerd binnen Europa. In theorie kan Nederland in zijn eigen gasbehoefte voorzien, maar toch wordt er voor 10 miljard Sm³ aan aardgas geïmporteerd. Naast gas wordt ook een deel van de benodigde elektriciteit geïmporteerd, voornamelijk uit België, Duitsland en Frankrijk.

4.2.1.2 Gasreserves en opbrengst

Nederland heeft Europees gezien, een relatief grote gasvoorraad die zich voor het overgrote deel in het Groningenveld bevindt. De rest wordt gewonnen uit verschillende kleinere velden verspreid over Nederlands grondgebied, met name offshore. Nederland zorgt op dit moment voor 15 procent à 20 procent van de totale Europese gasproductie.



Grafiek 8: ontwikkeling gasbaten sinds 1975

Bron: CPB; EZ, *Olie en gas in Nederland. Jaarverslag 2006 en prognose 2007-2016, Den Haag 2007*; DNB

Het aardgas leverde de Nederlandse staat via belastingopbrengsten en deelnemingen in verschillende schakels van de gasketen in het afgelopen jaar € 7,5 miljard op. Daarnaast hebben inkomsten uit vennootschapsbelasting in het afgelopen jaar € 2 miljard opgeleverd. Dit samen is bijna 2 procent van het totale huidige Nederlandse BBP en dus significant voor de Nederlandse economie. De gasbaten hebben tot nu toe bijna € 200 miljard (nominaal) opgeleverd.

61

Tot 2008 werden deze gelden voor 40 procent toegevoegd aan het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) en voor 60 procent ten gunste van de begroting van de Staat der Nederlanden. Het FES is bestemd voor investeringen in de infrastructuur en de kenniseconomie. In het Regeerakkoord van Balkenende IV: Samen Werken, Samen Leven is over het FES het volgende opgenomen:

“7. FES

- a. *Ons aardgas is ondergronds vermogen dat moet worden aangewend voor bovengronds vermogen. De huidige FES-criteria en toewijzingsprocedure worden gehandhaafd.*
- b. *De aardgasbaten zullen na 2025 opdrogen, maar Nederland zal ook na 2025 ambities hebben op het gebied van FESwaardige investeringen. Er zal een nieuwe voedings- en uitgavensystematiek worden geformuleerd met meer stabiliteit (vaste voeding) en goede criteria gericht op investeringen die de economische structuur versterken (waarbij overwogen worden: infrastructuur, kennis en innovatie, duurzame energie, waterbeheersing, ruimtelijke investeringen). Een mogelijke invulling is de aardgasbaten aan te wenden voor schuldreductie en met de hieruit voortvloeiende rentevrijval het FES te voeden.”*

Vanaf de begroting 2008 is de systematiek van verdelen van de aardgasbaten losgelaten. Over 2008 is gekozen voor een vaste vergoeding aan het FES. Inmiddels heeft het kabinet besloten ...de voeding van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) te koppelen aan de rentevrijval over de opbrengsten uit het aardgas...⁴

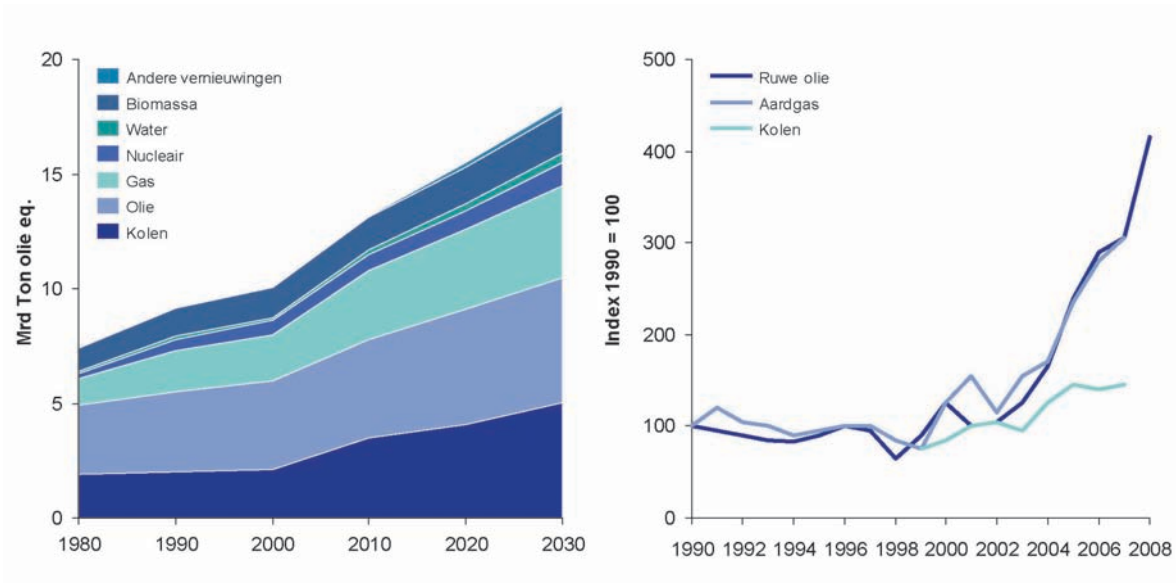
⁴ Ministerie van Economische Zaken, persbericht onderwerp: Gas in de toekomst, 30 juni 2008



4.2.2 Exogene factoren

4.2.2.1 Stijgende energievraag

Het mondiale verbruik van energie zal in de komende jaren sterk toenemen en de verwachting is dat dit, mede door de opkomende economieën, binnen 25 jaar resulteert in een toename van 50 procent. Deze toename vertaalt zich verder in het schaarser worden van fossiele brandstoffen die op dit moment voor 85 procent in de totale energiebehoefte voorzien. Deze ontwikkeling zal de prijs van energie opdrijven. Deze trend is in de afgelopen jaren al ingezet.



62

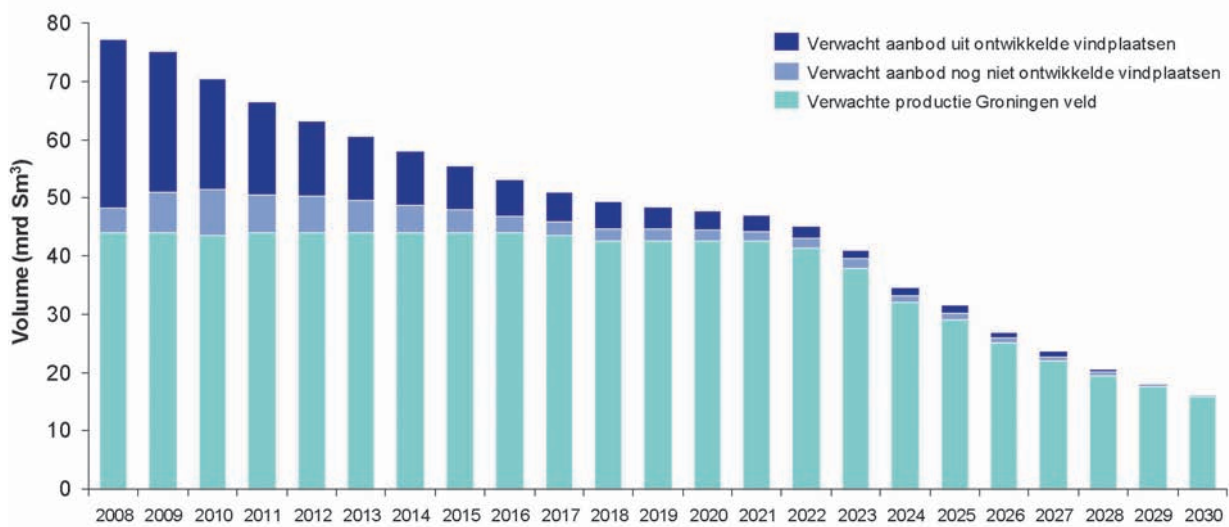
Grafiek 9: Verwachte ontwikkeling in het mondiale energieverbruik

Bron: IEA – World energy outlook ; ECN o.b.v. verschillende openbare bronnen

Als gevolg van de prijsstijgingen worden wel meer voorraden economisch winbaar. Dit blijkt ook uit de mondiale investeringen in exploratie. Deze zijn sinds 1999 (prijspeil 2005) gemiddeld met 10 procent per jaar gestegen. Daarnaast resulteert dit ook in prikkels voor het ontwikkelen en toepassen van nieuwe en groenere energievoorzieningen. Voor het vermogen van de Staat der Nederlanden betekent dit dat de waarde van de winstrechten minerale reserves vermoedelijk nog zal toenemen.

4.2.2.2 Stijging gasopbrengsten en uitputting van de reserves

Er begint zicht te komen op het einde van de bruikbare gasvoorraden in Nederland. Volgens experts is het niveau over 30 jaar dusdanig dat er vrijwel niets meer uit de Nederlandse velden te winnen valt.



Grafiek 10: ontwikkeling gasvoorraad in Nederland

Bron: EZ, *Olie en gas in Nederland. Jaarverslag 2006 en prognose 2007-2016*, Den Haag 2007, *Energierapport 2008*

Van de eerder genoemde prijsstijgingen profiteert de Nederlandse overheid in de vorm van hogere aardgasbaten. Er wordt verwacht dat de gasbaten in 2009 zullen stijgen tot € 13 miljard⁵.

Om het staatsvermogen in de toekomst op peil houden, moeten de aardgasbaten geïnvesteerd worden in activa die op de Staatsbalans worden opgenomen, of in ieder geval in investeringen met een blijvende waarde.

Ter illustratie:

Indien de Staat der Nederlanden ook na 2030 een ontvangstenstroom uit haar activa zou willen genereren van € 7,5 miljard, zou zij op dat moment een kasstroom genererend activum moeten hebben ter waarde van circa € 187,5 miljard. Dit is de contante waarde van een eeuwigdurende cash flow van € 7,5 miljard bij een rente percentage van 4 procent. Als dit activum nu zeker gesteld zou moeten zijn, zou dit betekenen dat een activum ter waarde van circa € 80 miljard op de balans zou moeten staan. Dit is de contante waarde van € 187,5 miljard in 2030 bij een rentepercentage van 4 procent. In termen van de Staatsbalans zou (een deel van) deze € 80 miljard mogelijk beschouwd moeten worden als een voorziening tot herstel van het kasstroomgenererende activum Winstrechten uit hoofde van de minerale reserves.

In het kader van de intergenerationele rechtvaardigheid worden dergelijke geluiden in het politieke debat dan ook regelmatig gehoord. De aanwending van de gasbaten voor aflossing van de Staatsschuld draagt ook bij aan het bereiken van dit doel.

4.2.3 Beleidsdoelen

4.2.3.1 Energiebesparing en diversificatie

De stijgende vraag naar energie heeft 3 ongewenste effecten:

- prijsstijging van energie;
- snellere uitputting van fossiele brandstoffen;
- klimaatverandering door uitstoot van broeikasgassen.

⁵ Bron: Financieel dagblad



Belangrijke speerpunten bij het bestrijden van de negatieve effecten zijn het zorgen voor energiebesparing en toeleven naar een duurzamere energiehuishouding. Om dit te realiseren zijn technologische innovaties en gedragsverandering onder energieverbruikers nodig.

Doordat de problemen mondiaal zijn, probeert de Nederlandse overheid deze problemen ook op hoger niveau, namelijk op Europees en mondiaal vlak aan te pakken. Uiteraard voert de regering ook een nationaal beleid. Er wordt gestreefd naar energiebesparing van 2 procent per jaar en het vergroten van het aandeel duurzame energie tot 20 procent in 2020.

Een voorbeeld van toepassing van technologie ten behoeve van energiebesparing is het aanpassen van de huidige stroomnetten tot zogenaamde slimme elektriciteitsnetten. Door de verandering in energiemix, openstellen van de markt en de trend naar decentrale opwekking zal ook de infrastructuur moeten worden aangepast. Het huidige netwerk stamt uit de jaren '60 en is niet bestand tegen tweerichtingsverkeer en sterke verschillen in stroomoutput.

Met behulp van technologie, voornamelijk ICT, kunnen netwerken veel efficiënter en veiliger worden.

4.2.3.2 Veranderende rol van Nederland op de gasmarkt

De Nederlandse regering is ook bezig met een oplossing voor het opvangen van onze gasbehoefte. Hiervoor dienen afspraken met andere landen te worden gemaakt. Daarnaast wordt het ook belangrijk geacht om de leidende positie op het gebied van aardgas in Europa te kunnen voortzetten nadat de rol als producent en exporteur is verdwenen. Door het opraken van voorraden in geheel Europa, wordt het noodzakelijk om het gas over grotere afstanden hierheen te halen. Dit biedt de mogelijkheid om Nederland te gaan positioneren als de 'gasrotonde' van Europa. Dit betekent dat Nederland het Noordwest-Europese centrum wordt op het gebied van gashandel en Nederland het knooppunt wordt van waaruit aardgas en Liquid Natural Gas (LNG) verder wordt gedistribueerd. Dit is een reële optie vanwege onze gunstige ligging, huidige infrastructuur en het aanwezige kennisniveau. Voorlopig is hier echter niets van gerealiseerd wat activering op de Staatsbalans zou kunnen rechtvaardigen.

4.2.4 Effecten of middellange- en lange termijn

Het is niet mogelijk om het energielandschap van Europa op lange termijn te voorspellen, mede doordat dit sterk afhankelijk van de richting van bedrijven, politieke veranderingen en technologische doorbraken is. Overheden kunnen alleen helpen in het stimuleren, regiseren en het uitzetten van richtlijnen en doelen.

4.2.4.1 Energievraag

De stijgende energieprijzen zijn gunstig voor de overheidsinkomsten uit belastingen gerelateerd aan energie.

Verder moet de Staat der Nederlanden, samen met het bedrijfsleven gaan investeren om in staat te zijn de gestelde normen voor de reductie van CO₂-uitstoot in 2020 en 2050 te halen. De totale benodigde investeringen zijn lastig te ramen, maar volgens het International Energy Agency moet wereldwijd \$ 45 triljard worden geïnvesteerd. Dit betekent voor Nederland, wanneer wordt gerekend met het 0,5 procent aandeel in de wereldwijde CO₂-uitstoot, dat er tot 2050 jaarlijks € 4 miljard dient te worden geïnvesteerd. Hiervoor zijn zowel de overheid als het bedrijfsleven verantwoordelijk. In de overheidsbegroting tot 2011 is € 6,5 miljard gereserveerd voor energiebesparing, duurzame energie, energie-innovatie en voorzieningszekerheid.

4.2.4.2 Gasreserves

Er is echter één ding wel zeker en dat is het gevolg van het opraken van de gasvoorraden: Nederland wordt afhankelijker van andere landen en zal de jaarlijkse gasbaten zien afnemen. De verwachting is dat deze na 2035 vrijwel zullen zijn weggefallen.

Op dit moment is de Nederlandse gasvoorraad nog 1.364 mrd Sm³. De waarde van deze voorraad fluctueert met de ontwikkeling van de olieprijs zoals eerder beschreven. Eind jaren '90 was de waarde behoorlijk constant en schommelde deze tussen de € 70 miljard en € 90 miljard. Gedurende het begin van de 21^{ste} eeuw schommelt de waarde rond de € 110 miljard. Door het prijsverloop in dit jaar fluctueert de waarde sterk. Gerekend naar het begin van dit jaar was de waarde € 140 miljard. Wanneer de waarde in de top van dit jaar wordt uitgedrukt, is de gasvoorraad zelfs € 210 miljard waard. Het prijsniveau daalt nu weer sterk.

De jaarlijkse gasbaten laten in de tijd een fluctuatie zien tussen de € 3 miljard en € 13 miljard. Een dergelijk bedrag zal Nederland niet meer direct ontvangen na uitputting van de gasreserves en door het feit dat de inkomsten uit de winstrechten gasreserves niet worden geïnvesteerd in activa die direct inkomsten genereren voor de Staat der Nederlanden. Voorlopig zullen de grote prijsveranderingen uit het afgelopen jaar in ieder geval wel leiden tot grote waardemutaties op de Staatsbalans.

4.3 Klimaatverandering

65

4.3.1 Huidige serviceniveau

Nederland is een land dat gekenmerkt wordt door zijn eeuwenoude strijd tegen het water. In de afgelopen decennia is er een hoge bescherming tegen wateroverlast vanuit zee en rivier aangelegd, voorbeelden zijn de Afsluitdijk, de Deltawerken, de Stormvloedkering, aanpassing van duinen en stranden en het verstevigen van de dijken.

De huidige veiligheidsnormen van waterkeringen stammen uit de jaren '60. De normen zijn uitgedrukt in de frequentie waarmee een waterkering een extreme waterstand redelijkerwijs moet kunnen keren. Een voorbeeld hiervan is een norm van 1/2.000 voor overgangsgebieden tussen kust en rivier. Dit betekent dat deze waterkering de maximale waterstand die eens in de 2000 jaar ontstaat voldoende weerstand moet bieden. De zwaarste norm geldt voor kustgebieden in centraal- en Noord-Holland en bedraagt 1/10.000.

4.3.2 Exogene factoren

Zoals besproken in het stuk over energie, stijgt de mondiale energieconsumptie de komende jaren sterk en zorgt dit ook voor een toename van de emissie van broeikasgassen. Zoals aangetoond door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), zorgt de uitstoot van broeikasgassen voor een verandering van het klimaat. Het belangrijkste effect van deze verandering is het toenemen van de temperatuur op aarde met daaraan verbonden extremer weer en het stijgen van de zeespiegel. Volgens recent onderzoek moet er rekening worden gehouden met een zeespiegelstijging van maximaal 1,30 meter in het jaar 2100.



4.3.3 Beleidsdoelen

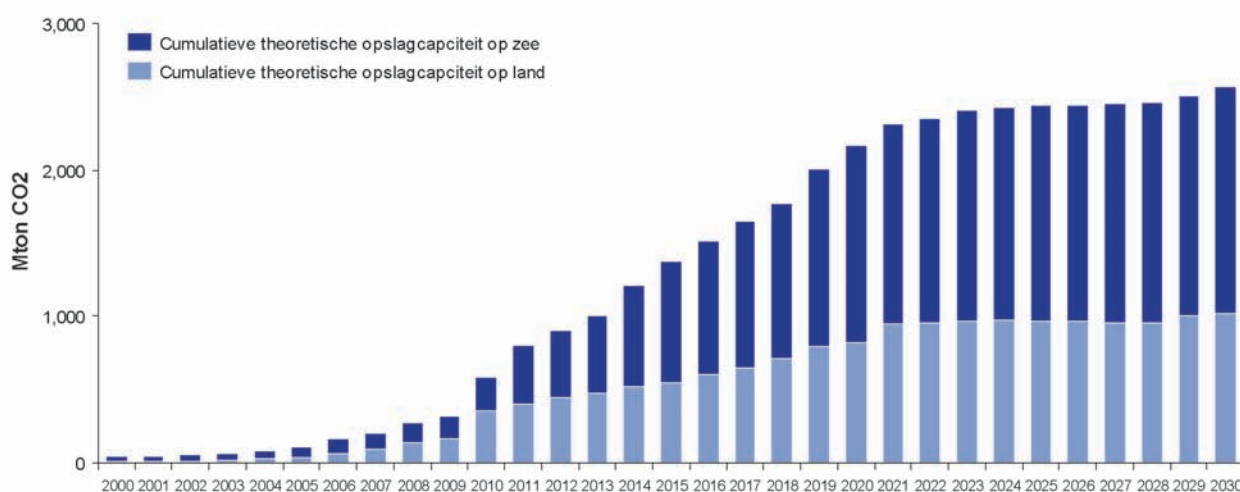
Het beleid van de Nederlandse regering is gericht op:

- beperking van de zeespiegelstijging door reductie van de CO₂-uitstoot in mondiaal verband;
- beperken van de gevolgen van de resulterende zeespiegelstijging door verbetering van de bescherming tegen overstromingen.

4.3.1.1 Emissiereductie doelstelling

Om het broeikas effect tegen te gaan, is het belangrijk om de emissie van broeikasgassen in Nederland te verlagen. Dit kan enerzijds bereikt worden door energiebesparing en het overgaan op duurzame energiebronnen. De realiteit is dat fossiele brandstoffen gebruikt blijven worden en dus is het belangrijk om de uitstoot hierbij te reduceren. De overheid heeft het doel om de CO₂-emissie in 2020 met 30 procent en in 2050 met 50 procent ten opzichte van 1990 te reduceren. Een belangrijk hulpmiddel hierbij gaat de opslag van CO₂ worden. Nederland loopt voorop in de ontwikkeling van deze nieuwe techniek en heeft voldoende capaciteit om CO₂ op te vangen in oude gasvelden. De regering streeft er naar dat deze techniek vanaf 2020 massaal kan worden ingezet en hiervoor steunt zij op dit moment allerlei initiatieven ten behoeve van de ontwikkeling. Verder is de regering bezig met het scheppen van een juridisch kader voor de toepassing en de randvoorwaarden waaraan projecten moeten voldoen. In theorie is er in Nederland een opslagcapaciteit van ongeveer 2.500 Mton CO₂ beschikbaar. Volgens de huidige inzichten is het technisch en economisch mogelijk in de komende 40 jaar circa 30 – 35 Mton CO₂ per jaar op te slaan. Dit komt neer op een totale opvang van 1.400 Mton. Op basis van deze inschattingen is het mogelijk om CO₂-opslag voor 35 procent te laten bijdragen aan de doelstelling van 2020 of voor 25 procent aan de doelstelling van 2050.

66



Grafiek 11: ontwikkeling cumulatieve opslagcapaciteit op zee en op land

Bron: EZ, Olie en gas in Nederland. Jaarverslag 2006 en prognose 2007-2016, Den Haag 2007

Het broeikas effect is een mondiaal probleem. Nederland is dus ook afhankelijk van de inspanningen van andere landen. Aangenomen wordt dat de effecten verder zullen toenemen en dat met alle maatregelen de toename hooguit kan worden vertraagd. Daarom heeft de Nederlandse overheid ook eisen gesteld ten aanzien van het beschermingsniveau tegen wateroverlast.

4.3.3.2 Doelstelling bescherming tegen overstromingen

Gegeven de toenemende zeespiegelstijging is het van belang om de overstromingskansen te reduceren. Hiervoor heeft de nieuwe Deltacommissie recent een aanbeveling gedaan om het veiligheidsniveau van waterkeringen met een factor 10 te verhogen ten opzichte van de huidige situatie. Verder is het van belang om overloopgebieden aan te wijzen die onder water gezet kunnen worden op het moment dat het toch misgaat.

4.3.4 Effecten op middellange en lange termijn

Het broeikaseffect is een mondiaal probleem, waarbij de noodzaak om hier tegen op te treden per land verschilt. Daarom moet er in Nederland worden geïnvesteerd in zowel CO₂-reductie als het verhogen van de veiligheid van het land.

4.3.4.1 Emissiereductie effect

CO₂-opslag is nog steeds in de ontwikkelfase. De huidige resultaten uit financiële haalbaarheidsstudies laten zien dat de kosten voor het opslaan van CO₂ ongeveer € 55/ton zullen bedragen. De kosten bestaan voor 70% uit kosten ten behoeve van de CO₂-afvang, 20 procent voor het transport en 10 procent voor het opslaan zelf. Dit, samen met de maximale jaarlijkse opslagcapaciteit van 35 Mton, resulteert in € 2 miljard aan kosten per jaar. Belangrijke vraag hierbij is wie de kosten moet gaan betalen, de overheid, private partijen of beide een deel.

Een alternatief is het beleggen van de CO₂-opslag bij commerciële bedrijven. Naarmate de prijs van CO₂-rechten hoger wordt, wordt het financieel aantrekkelijker om in opslag te investeren. Uiteindelijk kan dit overigens wel leiden tot lagere winsten bij bedrijven en dus ook lagere belastinginkomsten. Onder de veronderstelling dat de kosten voor opslag van € 2 miljard niet doorbelast kunnen worden en bij een vpb-druk van 25 procent leidt dit tot een derving van belastinginkomsten van circa € 500 miljoen per jaar voor de overheid. Wanneer de bedrijven de kosten wel weten door te berekenen aan de uiteindelijke klant, zal het resulteren in koopkrachtverlies.

In de Rijksbegroting is voor CO₂-reductie in het algemeen een bedrag van € 1 miljard tot aan 2011 opgenomen. Het deel voor CO₂-opslag hierbinnen beslaat € 50 miljoen.

4.3.4.2 Effecten van veiligheid verhoging

Ruim een kwart van de huidige waterkeringen voldoet niet aan de afgeleide eisen uit de jaren 60. Door te anticiperen op de zeespiegelstijging wordt Nederland veiliger. Om het aanbevolen niveau te halen is er een gemiddelde jaarlijkse investering, tot aan het jaar 2100, nodig van € 1,5 miljard⁶. De contante waarde van deze jaarlijkse investering bedraagt € 36 miljard. (contant gemaakt tegen 4 procent) Een deel hiervan zou mogelijk beschouwd kunnen of moeten worden als voorziening achterstallig onderhoud aan waterkeringen.

6 Bron: Deltacommissie, Samen werken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen van de Deltacommissie, 2008



4.4 Mobiliteit en infrastructuur

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het terrein van mobiliteit en infrastructuur en de mogelijke consequenties hiervan voor het vermogen van de Staat der Nederlanden.

Wij behandelen dit thema als tweede, omdat de infrastructuur een actiefpost op de Staatsbalans is en men gezien de verhalen over een verkeersinfarct allicht enige twijfel kan hebben over de waarde van deze actiefpost.

Mobiliteit hoort bij een moderne samenleving. Het is een randvoorwaarde voor een gezonde en sterke economie. Mobiliteit geeft mensen de kans zich te ontwikkelen en te ontspannen. In de periode 2004 – 2020 groeit het personenvervoer met 20 procent en het goederenvervoer met 40 procent tot 80 procent. De huidige infra-structuur is kwalitatief en kwantitatief onvoldoende om aan de huidige mobiliteitsvraag te voldoen. Het opvangen van de (groeierende) mobiliteitsbehoefte op een zodanige wijze dat mensen en goederen betrouwbaar en veilig van A naar B gaan in een acceptabele en voorspelbare reistijd vormt de uitdaging voor de korte en lange termijn. Realisatie van de noodzakelijke (infrastructurele) maatregelen vindt plaats in samenhang met maatregelen gericht op het versterken van de economische structuur, het werken aan een veilige samenleving, een goed leefmilieu en een aantrekkelijk land⁷.

68

4.4.2 Huidige infrastructuur

Onder de infrastructuur worden begrepen de (rijks)wegen, de spoorverbindingen en de hoofdvaarwegen. Daarnaast worden voorzieningen voor de luchtvaart tot de infrastructurale voorzieningen gerekend. Deze laatste hebben vooral een randvoorwaardelijk karakter (voor luchthavens, ruimtelijk).

Voor de uitgaven in het ruimtelijke domein zijn er diverse financieringsbronnen. Allereerst zijn er de reguliere begrotingsmiddelen (hoofdzakelijk ter beschikking gesteld via de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat – daarnaast begrotingen van de Ministeries van VROM, van EZ en van LNV). Daarnaast zijn er middelen beschikbaar uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES), structuurfondsen van de Europese Unie, bijdragen van decentrale overheden, publiek private samenwerking en (eventueel) tolheffing.

De daadwerkelijke uitgaven worden voor een belangrijk deel geleid via het Infrastructuurfonds. Dit is een apart begrotingsfonds, waaruit aanleg en onderhoud van zogeheten droge en natte infrastructuur wordt betaald. Met zo'n apart fonds kan de overheid beter invulling geven aan de doelstellingen in de Wet op het infrastructuurfonds: het bevorderen van een goede afweging van prioriteiten en van de continuïteit van financiële middelen voor infrastructuur.

Projecten van medeoverheden worden onder meer gefinancierd uit een aantal brede doeluitkeringen (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) en Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)).

⁷ Bron Nota Mobiliteit, naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, Ministerie van VenW en Ministerie van VROM, 30 september 2004.

Tegelijkertijd is er sprake van een toegenomen inzicht in de financiële gevolgen van de mobiliteitsproblematiek.

De mobiliteitsproblematiek in Nederland zorgt onder meer voor economische schade. In 2007 werden de totale filekosten geschat op circa € 3 miljard⁸. Ruim de helft van de filekosten worden gedragen door het bedrijfsleven, waarvan circa € 0,8 miljard door het vrachtverkeer. De rest komt bij de gewone burger terecht door vertragingen in woon-werkverkeer en privéritten.

Deze filekosten hebben macro-economische effecten. Ze remmen direct en indirect de economische groei van ons land; filekosten leiden tot minder investeringspotentieel voor de gehele economie in het heden en ze bezorgen Nederland, en dan met name de Randstad, een slecht imago bij het (internationale) bedrijfsleven, wat het investeringspotentieel voor de toekomst aantast. Hierom is het voor Nederland essentieel de stijgende trend van de filekosten te draaien naar een dalende of minimaal neutrale trend. Voor de Staatsbalans heeft een dergelijke verandering in investeringspotentieel volgens normale verslaggevingsregels echter geen directe consequenties.

4.4.3 Ontwikkelingen

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot de infrastructuur alsmede de gewenste ontwikkeling van de infrastructuur. Daarbij is een aantal ontwikkelingen gesignaleerd die van belang zijn voor het beleid op korte en lange termijn:

- Er is slechts beperkt rekening gehouden met de kosten van beheer en instandhouding op lange termijn en met de levenscyclus van infrastructuur. Met name is onvoldoende geanticipeerd op noodzakelijke vervangingsinvesteringen^{9 10}.
- Er bestaan achterstanden bij het realiseren van gepland groot onderhoud van de bestaande infrastructuur¹¹.
- Het realiseren van nieuwe infrastructuur verloopt traag¹².
- De bevolking, de economie en de mobiliteit zijn de afgelopen decennia explosief gegroeid. Alle verkenningen laten zien dat de mobiliteit in de komende jaren zal blijven groeien. Luchtvaart is daarbij in het internationale verkeer de snelst groeiende vervoerwijze.
- De ontwikkelingen op het gebied van ruimte, verkeer en vervoer en economie dienen in samenhang gezien te worden. Voorbeelden hiervan zijn de Structuurvisie Randstad 2040 maar ook Samen werken met water¹³.
- Er is sprake van toegenomen inzicht in de (macro) economische effecten van de mobiliteitsproblematiek zowel op nationaal als internationaal niveau.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen worden in vrijwel alle Europese landen onderkend¹⁵. Met name het achterstallig onderhoud roept direct vragen op over het vermogen van de Staat der Nederlanden. Als sprake is van een verkeersinfarct en forse potentiële schade voor de BV Nederland door het achterblijven van de infrastructuur op de bevolkingsgroei, kan men zich verder afvragen of dit ook op de Staatsbalans tot uitdrukking moet komen.

8 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Mobiliteitsbalans 2007, mei 2007

9 Bron: Plan van aanpak beheer en onderhoud spoorwegen, Herstelplan Spoor

10 Bron: zie 1 (voor weg- en water)

11 Bron: zie 1

12 Bron: Sneller en beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, april 2008

13 Bron: Samen werken met water, Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen van de Deltacommissie 2008, september 2008

14 Bron: Verkennen van de toekomst met scenario's, Rapport in opdracht van de Vlaamse Overheid – Departement Mobiliteit en Openbare Werken – Transport & Mobility Leuven/TNO – augustus 2007. Rapport geeft een overzicht van 54 studies uitgevoerd binnen de EU.



4.4.4 Ambities voor de toekomst

Het vorige kabinet heeft met de Nota Mobiliteit de ambities voor de periode 2004 – 2020 uitgewerkt.

In dit kader zijn onder meer de volgende ambities geformuleerd:

- sterkere economie door bereikbaarheid te verbeteren;
- groei van verkeer en vervoer mogelijk maken;
- betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid van deur tot deur;
- actief en zelfbewust op internationaal beleid inzetten;
- op korte termijn onderhoudsachterstanden wegwerken;
- openbaar vervoer: kracht benutten;
- binnenvaart en zeescheepvaart: internationaal eerlijk concurreren;
- Nederland bereikbaar houden door de lucht;
- een start maken met een eerlijker vorm van betalen voor mobiliteit.

De ambities zijn vertaald in een concreet uitvoeringsprogramma.

4.4.5 Effecten korte en lange termijn

Volgens de Mobiliteitsbalans 2008¹⁵ veroorzaakt de dagelijkse mobiliteit van de Nederlander op veel tijden en plaatsen problemen. Files en vertragingen zijn een normaal verschijnsel in onze samenleving geworden. Zo zijn de reistijdverliezen tussen 2000 en 2006 met 53 procent toegenomen. Zonder de inzet van extra beleidsmaatregelen (de aanleg van nieuwe wegen, extra stroken en benuttingmaatregelen) zou dit reistijdverlies nog dertien procentpunten hoger zijn geweest. Dit bevestigt dus dat het mobiliteitsaanbod achterblijft bij de mobiliteitsvraag.

Tevens toont deze laatste constatering de eerste effecten aan van het ingezette beleid in het kader van de Nota Mobiliteit (versterkte inzet op wegwerken achterstanden groot onderhoud).

Vergelijkbare inspanningen worden verricht op het gebied van de infrastructuur en op het gebied van spoorwegen en vaarwegen.

In de Nota Mobiliteit staat dat het de ambitie van de Staat der Nederlanden is het mobiliteitsaanbod weer in evenwicht te brengen met de mobiliteitsvraag rond 2020. Dit betekent dat er een flinke inhaalslag moet worden gemaakt, want in 2007 (circa 3 jaar na aanvang van de Nota Mobiliteit) groeide de mobiliteitsvraag wederom sneller dan het mobiliteitsaanbod. De vraag is dus of de uitgesproken ambitie wel gerealiseerd kan worden, rekening houdend met alle middelen die hiervoor worden ingezet. In de volgende paragrafen besteden wij aandacht aan enkele belangrijke instrumenten die daarbij worden ingezet.

4.4.5.1 Versterkte inzet op publiek-private samenwerking (PPS)

De voordelen van PPS zijn volgens de commissie Elverding driedig: de mogelijkheid tot betere prijs-kwaliteitverhouding van de infrastructuur gedurende de gehele project-levensduur, versnelling van de realisatie van infrastructuur, mede door het verkorten van de huidige, te lange totale doorlooptijd, op basis van de aanbevelingen van de commissie en vergroting van het volume van infrastructuur. Tegelijkertijd bestaan er volgens vele betrokkenen nog belangrijke barrières voor vruchtbare PPS-constructies.

¹⁵ Bron: Mobiliteitsbalans 2008, Congestie in perspectief, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), juni 2008

4.4.5.2 Anders betalen voor mobiliteit

Een andere relevante ontwikkeling om de mobiliteit in Nederland te verbeteren is het kabinetsbesluit 'Anders Betalen voor Mobiliteit' uit 2007. Dit kabinetsbesluit hangt samen met het voorbereidend onderzoek 'Starten met de kilometerprijs' (dossier nr. 6025). Hierin wordt gesteld dat een differentiatie van tarief naar tijd en plaats, autorijden ontmoedigt op drukke plaatsen. Hierdoor zal de congestie op drukke plaatsen afnemen en wordt de bereikbaarheid van stedelijke agglomeraties verbeterd. Alle opbrengsten zullen in beginsel direct doorstromen naar het Infrastructuurfonds. De kilometerprijs is een stelselwijziging van vaste belastingen naar betalen voor gebruik. De huidige opbrengsten uit vaste autobelastingen is circa € 8 miljard. De verwachte opbrengsten van de kilometerprijs zijn impliciet ook circa € 8 miljard.

Het succesvol toepassen van deze instrumenten is bepalend voor de haalbaarheid van de gestelde doelen op het gebied van mobiliteit in brede context.

4.4.6 Financiële consequenties

De begroting van de Nota Mobiliteit is circa € 80 miljard in de tijdsperiode 2004-2020. Voor onderhoud en vervanging van alle infrastructuur is naar verwachting circa € 30 miljard nodig. Hierbij is uitgegaan van een indexering van 2,8 procent. Vanaf eind 2004 tot en met 2020 worden de totale infrastructurele investeringen geraamd op circa € 80 miljard. Dit betekent dat naar verwachting circa € 50 miljard aan reeds bestaande en deels nieuwe infrastructuurprojecten besteed zal worden.

In de bijgevoegde overzichten is een overzicht gegeven van de inzet van de verschillende middelen¹⁶.

71

Ambities						
Nr.	Onderwerp	Ambitie 2020	Onderhoud en vervanging	Doorloop MIT	Extra aanleg/overige programma's	2011-2020
1	Hoofdwegen	Snelwegen: 50 km in max. 45 minuten Ring en overige wegen: 10 km in max. 12 min	10	4,4	21,5	35,9
1a		Prijsbeleid			-3 à -7	-3 à -7
2	Spoorwegen	89-91% punctualiteit	13,4	2,1		15,5
3	Waterwegen ¹²⁸⁾	Huidige kwaliteit	7,5	1,7	1,2	10,4
4	Regionaal verkeer en vervoer	Totaal regionaal		0,7	19,3	20
4a		BDU: mee-ademen met budget V&W (exclusief veiligheid)			17,5	17,5
4b		Grote regionale/lokale infrastructuurprojecten		0,7	1,0	1,7
4c		Veiligheid: maximaal 640 doden Bedrag wordt toegevoegd aan BDU			0,8	0,8
5	Leefomgeving	Handhaven wet en bestaand beleid			1	1
6	ZZL	Uitvoeren		2,7		2,7
	Totaal ambities		30,9	11,6	36,0 à 40,0	78,5 à 82,5

Tabel 12: Financiële vertaling van de ambities uit de Nota Mobiliteit

Bron: Nota Mobiliteit, 30 september 2004, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van VROM

¹⁶ Overzichten ontleend aan: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (Hoofdstuk 4) en Nota Mobiliteit.



4.4.7 Impact op het vermogen van de Staat der Nederlanden

Volgens de Staatsbalans 2007 was de waarde van de overige niet-financiële activa van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat per 31 december 2007 circa € 55 miljard. Dit bedrag is bijna volledig opgebouwd uit infrastructurele, materiële vaste activa, zoals rijkswegen, kunstwerken (bruggen, tunnels, waterkeringen, enz.) en vaarwegen. Opvallend is dat in dit bedrag alleen de HSL is verwerkt; overige spoorwegen zijn niet meegenomen (bron: Overzicht materiële vaste activa Verkeer en Waterstaat, opgesteld door het Ministerie van Financiën, dossier nr. 6004).

De overige spoorwegen zijn opgenomen in de Staatsbalans via de post aandelen en overige deelnemingen. De boekwaarde van de deelneming ProRail B.V. in 2007 was circa € 9 miljard. Dit is een toename van bijna € 4 miljard ten opzichte van 2006. Deze sterke toename van de boekwaarde van ProRail komt voort uit een stelselwijziging met ingang van het boekjaar 2007. In het kader van *life cycle management* heeft ProRail besloten de materiële vaste activa te waarderen tegen vervangingswaarde in plaats van historische kostprijs, met uitzondering van terreinen en de werken in constructie. De mutaties waarbij de vervangingswaarde hoger is dan de historische kostprijs zijn verwerkt in de herwaarderingsreserve binnen het eigen vermogen. De mutaties waarbij de vervangingswaarde lager is dan de historische kostprijs zijn verwerkt in de resultaatrekening. Door een stelselwijziging is de waarde van de deelneming ProRail in de Staatsbalans 2007 dus eenmalig met bijna € 4 miljard toegenomen.

72

In de meeste gevallen is de infrastructuur gewaardeerd tegen geïndexeerde historische kostprijs. De totale afschrijvingen in 2007 bedroegen ca. 1 procent van de boekwaarde in 2006. Dit lijkt een (te) laag afschrijvingspercentage te zijn. Verklaring van het Ministerie van Financiën is dat sinds 2002 niet meer op kunstwerken wordt afgeschreven, alleen nog 1 procent op waterverbindingen en 50 procent op wegdek in het investeringsjaar. Op basis van ESR95 mag zelf de afschrijvingssystematiek worden bepaald.

4.4.7.1 Observatie 1: Hanteren baten-lasten

Zoals hiervoor in de paragraaf Ontwikkelingen is weergegeven bestond er onvoldoende inzicht in de kosten van beheer en instandhouding op lange termijn en de levenscyclus van infrastructuur. Met name is onvoldoende geanticipeerd op noodzakelijke vervangingsinvesteringen. De wijze waarop de Staatsbalans inzicht geeft in de waarde (ontwikkeling) van de infrastructuur draagt hieraan niet bij.

Het hanteren van een volwaardig stelsel van baten en lasten (bijvoorbeeld op basis van IPSAS) draagt bij aan het verkrijgen van het vereiste inzicht en het beheer van de hiermee gemoeide middelen. Op onderdelen zijn medeoverheden hiertoe op basis van (en rekening houdend met de vrijheidsgraden en beperkingen van) de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten beter toegerust.

In het batenlastenstelsel staan de bezittingen en schulden centraal. Kosten worden toegerekend aan het jaar waarop ze daadwerkelijk betrekking hebben en niet aan het jaar waarin de uitgave wordt gedaan.

Van investeringen worden jaarlijks de kosten voor rente en afschrijving geboekt op de begroting. Hierbij kan op een gedifferentieerde manier rekening gehouden worden met de technische en economische levensduur van de betreffende activa. Tevens wordt een scherper onderscheid gemaakt tussen investeringen en uitgaven voor onderhoud. Het financieel jaarverslag 2007 van Prorail geeft een uitgebreide toelichting.

4.4.7.2 *Observatie 2: Risicoreservering*

Eveneens is opvallend dat er in 2007 slechts een algemene risicoreservering was binnen het Infrastructuurfonds van circa € 75 miljoen. Aangezien alle projecten van de verschillende modaliteiten hieruit worden gefinancierd en er jaarlijks enkele miljarden euro's wordt uitgegeven hieraan, lijkt een buffer voor risico's van enkele tientallen miljoenen euro's een druppel op een gloeiende plaat op het moment van tegenslag. Indien tegenslag optreedt bij grote infrastructurele projecten is er een gerede kans dat aanvullende financiering nodig zal zijn om deze projecten alsnog succesvol te realiseren. Indien deze aanvullende financiering uitblijft dan zal de waarde van de infrastructuur op de Staatsbalans minder snel toenemen. In het geval er gebruik wordt gemaakt van aanvullende publieke financiering dan zal dit eveneens een drukkende invloed hebben op het totale vermogen in de Staatsbalans, dit gaat immers ten koste van andere investeringen.

Internationaal vergelijkend onderzoek heeft aangetoond dat kostenoverschrijdingen van meer dan 30 procent bij grote infrastructurele projecten eerder regel dan uitzondering zijn. Dit betekent dat een algemene risicoreservering van circa € 2 miljard i.p.v. € 75 miljoen nodig is voor een effectieve dekking; een verschil van zo'n € 1,9 miljard.

4.4.8 *Integrale afweging*

4.4.8.1 *Algemeen*

Het doel van de verbetering van de mobiliteit in Nederland is het realiseren van een zo hoog mogelijk mobiliteitsrendement. De definitie van mobiliteitsrendement is de toename van de mobiliteit per euro. Om mobiliteitsrendement vast te kunnen stellen is het essentieel te weten wat onder mobiliteit dient te worden verstaan en hoe dit kan worden gemeten.

Mobiliteit omvat in ieder geval het verplaatsen van een individu en/of goed van de ene naar de andere locatie. Daarnaast dient deze verplaatsing in een zekere mate van vrijheid te geschieden. Idealiter betekent dit concreet dat een individu en/of goed zich waar dan ook te allen tijde ongehinderd kan verplaatsen. In dat geval is de mobiliteit maximaal, waarbij het mobiliteitsaanbod precies gelijk of groter is dan de mobiliteitsvraag. Indien de mobiliteit niet maximaal is, kan de hinder worden gemeten. In deze situatie is het mobiliteitsaanbod (tijdelijk) kleiner dan de mobiliteitsvraag.

De hinder (het verschil tussen het mobiliteitsaanbod en de mobiliteitsvraag) is gelijk aan het potentiële mobiliteitsrendement. Omdat er een tijdsfactor mee kan spelen is de slimste, meest kosteneffectieve oplossing niet altijd het mobiliteitsaanbod vergroten door meer infrastructuur aan te leggen, maar het beïnvloeden van de mobiliteitsvraag door bijvoorbeeld financiële prikkels te gebruiken. Maximaal mobiliteitsrendement kan in gevallen waarbij er sprake is van tijdelijke/incidentele hinder dus worden bereikt zonder investering in de infrastructuur zelf. In gevallen van structurele hinder is investeren in infrastructuur in principe de beste oplossing. Wanneer er sprake is van structurele hinder, is in beginsel een politieke keuze en kan worden gekoppeld aan financiële indicatoren zoals bijvoorbeeld filekosten.

4.4.8.2 *Voorstel integrale afweging*

Een voorstel tot structurele verbetering van de investeringen in mobiliteit is de investeringsstructuur zo aan te passen dat alle aspecten van mobiliteit een financiële component krijgen, zogenaamde mobiliteitskosten



en mobiliteitsopbrengsten. Andersoortige mobiliteitsinvesteringen dan fysieke infrastructurele investeringen kunnen dan worden meegenomen bij de investeringsbeslissing. Concreet betalen de ministeries van Economische Zaken en VROM bijvoorbeeld mee om de mobiliteit te verbeteren omdat het mede in hun belang is om economische groei en verlaging van de uitstoot van schadelijke stoffen te bevorderen. Het recentelijk geïntroduceerde Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) koppelt infrastructurele en ruimtelijke investeringsprogramma's aan elkaar. Het uiteindelijke doel is dat projecten hierdoor in onderlinge samenhang en afstemming zullen worden gerealiseerd.

Volgens het Kennisinstituut voor Mobiliteit (Exante evaluatie MIRT, 2008) zijn de huidige sectorale investeringsprogramma's van de verschillende ministeries nog niet voldoende aangepast op gebiedsgerichte investeringsprogramma's. Een verbeterd financieel kader voor infrastructurele en ruimtelijke investeringsprogramma's zou de mate en het tempo van infrastructurele investeringen kunnen verbeteren, opdat de waardeontwikkeling van infrastructuur op de Staatsbalans positief blijft.

4.5 De vergrijzing

4.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het terrein van de vergrijzing en de mogelijke consequenties hiervan voor het vermogen van de Staat der Nederlanden.

74

Wij behandelen dit thema omdat de vergrijzing zowel vragen oproept over de houdbaarheid als over de intergenerationele rechtvaardigheid van de huidige overheidsbestedingen. De verwachte daling van het aantal mensen dat belasting betaalt ten opzichte van het aantal ouderen dat een beroep doet op AOW en andere publieke voorzieningen roept vragen op over de houdbaarheid. De verdeling van lasten en lusten over leeftijdscategorieën roept vragen op over de intergenerationele rechtvaardigheid. Beiden kunnen relevant zijn voor de Staatsbalans.

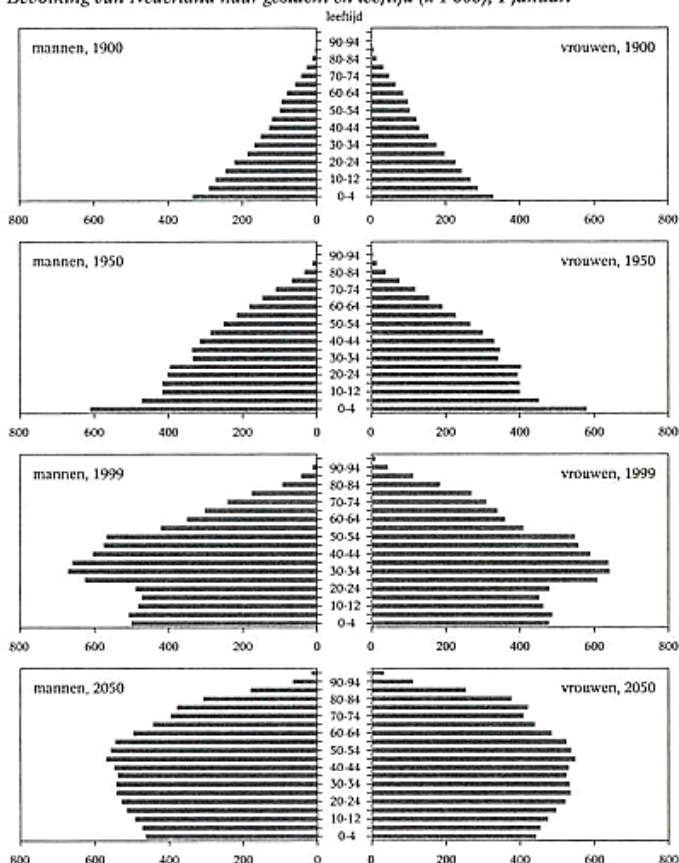
“Het fundamentele verschil tussen het begin van de vorige eeuw en deze eeuw is dat honderd jaren geleden onze voorouders zwoegden om hun kinderen een betere toekomst te bieden, want anders zou het niet beter gaan; vijftig jaren geleden zwoegden onze ouders om het zelf beter te krijgen want hun kinderen zou het beter gaan; nu zwoegen we om onze kinderen een gelijke toekomst te bieden, want anders zal het slechter gaan. Dat is de vooruitgang van een eeuw. Is dat vooruitgang?”

Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Netsparconferentie 'Vergrijzing Verzekerd' op 31 januari 2008 in Utrecht

Op dit moment spelen in de Nederlandse economie een aantal duidelijke trends, waaronder vergrijzing, globalisering, technologische ontwikkeling en toenemende heterogeniteit van de samenleving. Al deze trends en de daarmee samenhangende vraagstukken zijn reeds lange tijd onderwerp van politieke en economische debatten. Deze discussies hebben echter niet in alle gevallen geleid tot een structureel antwoord op de vraagstukken. Ondertussen staat de wereld niet stil en krijgen bepaalde thema's door de actualiteit een nieuwe urgentie. De vergrijzing is daarvan een duidelijk voorbeeld. Het is niet langer een

thema voor de toekomst: de vergrijzing is daadwerkelijk begonnen en wordt zichtbaar in de Nederlandse economie¹⁷. Onderstaand overzicht toont de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw naar leeftijdsklassen sinds het begin van de twintigste eeuw¹⁸:

3. Bevolking van Nederland naar geslacht en leeftijd (x 1 000), 1 januari



Grafiek 12: Bevolking van Nederland naar geslacht en leeftijd (x 1.000), per 1 januari

Bron: Prins en Verhoef, 2000

De overzichten tonen duidelijk de geboortegolf na de Tweede Wereldoorlog en de afname van het aantal geboorten vanaf de jaren zeventig.

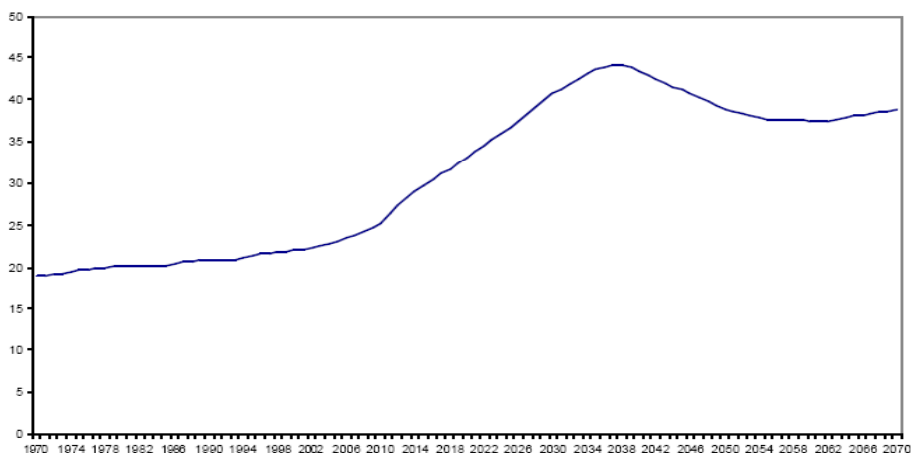
De vergrijzingsgolf die hiervan het gevolg is bereikt rond het midden van de eenentwintigste eeuw haar hoogtepunt¹⁹. Deze demografische ontwikkelingen zijn niet tijdelijk. De verhouding tussen het aantal gepensioneerden en werkenden (de grijze druk) blijft volgens het CBS structureel op een hoger niveau. Onderstaand overzicht van het CBS toont de ontwikkeling in de verhouding tussen gepensioneerden en werkenden in de periode 1970-2070. De grijze druk loopt op van circa 23 procent op dit moment naar een piek van circa 45 procent rond 2040. In de daarop volgende periode blijft de verhouding vervolgens permanent op een hoger niveau dan op dit moment het geval is.

17 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 'Vergrijzing en Houdbaarheid', 22 juni 2006.

18 Prins en Verhoef, 2000.

19 Wij gaan in dit stuk voorbij aan onzekerheden die verbonden zijn aan demografische toekomstvoorspellingen. Voor een nadere uiteenzetting wordt o.a. verwezen naar het CPB Discussion Paper no. 104 'The impact of demographic uncertainty on public finances in the Netherlands', van Alex Armstrong, Nick Draper and Ed Westerhout uit april 2008.



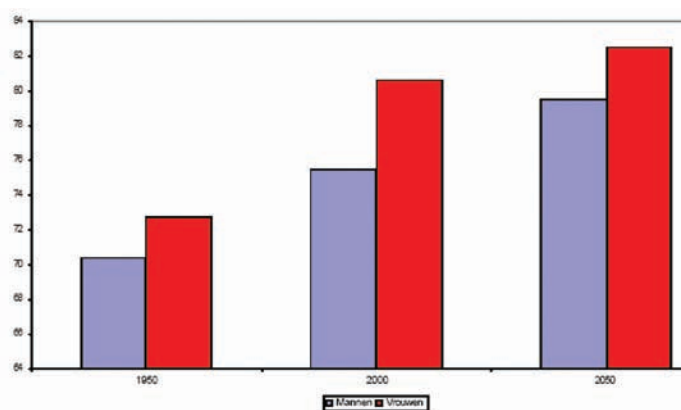


Grafiek 13: Ontwikkeling in de verhouding tussen gepensioneerden en werkenden in de periode 1970 – 2070

Bron: CBS, zoals opgenomen in het 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en Houdbaarheid, juni 2006

Het CBS drukt deze percentages ook in aantallen uit: het aantal gepensioneerden neemt toe van 2,3 miljoen op dit moment tot circa 4 miljoen in 2040. In dezelfde periode daalt de potentiële beroepsbevolking (mensen tussen 20 en 64 jaar) van 10 naar 9 miljoen personen. Er zijn nu ruim twee gepensioneerden op tien werkenden. In 2040 zijn dat ruim viereneenhalf gepensioneerden op tien werkenden. Bijkomende ontwikkeling is dat mensen steeds langer leven. Volgens het CBS en RIVM is de levensverwachting bij geboorte voor mannen en vrouwen sinds 1950 fors gestegen. Voor mannen met 5 jaar en voor vrouwen met ruim 7 jaar. Ook ten aanzien van de levensverwachting geldt dat deze de komende jaren verder zal stijgen. Dat is schematisch weergegeven in onderstaand overzicht van CBS en RIVM inzake de ontwikkeling van de levensverwachting van mannen en vrouwen bij geboorte in de periode 1950-2050.

76



Grafiek 14: Ontwikkeling van de levensverwachting van mannen en vrouwen bij geboorte tussen 1950 en 2050

Bron: CBS en RIVM zoals opgenomen in het 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en Houdbaarheid, juni 2006

De maatschappelijke gevolgen van de hiervoor geschetste ontwikkelingen zijn groot. Onder gelijkblijvende omstandigheden zal een steeds kleinere groep werkenden bijdragen aan de welvaarts-groei en sociale voorzieningen in Nederland. Tegelijkertijd neemt de groep mensen die gebruik maakt van de sociale voorzieningen toe. Bovendien maken zij voor een langere periode gebruik van die voorzieningen.

De huidige situatie staat in sterk contrast met die van 150 jaar geleden toen Bismarck de leeftijd van 65 jaar als pensioengerechtigde leeftijd introduceerde: er was toen nog geen leerplicht en iemand van 65 was als iemand van 90 nu. Toen Drees zestig jaar geleden de AOW introduceerde ging men rond de 15 à 18 jaar aan het werk, werkte vijftig jaar en had het vooruitzicht om nog hooguit 10 jaar AOW te genieten. Nu gaat men doorgaans pas met 21 jaar werken, houdt er rond de 61 mee op, om vervolgens nog bijna 20 jaar van het pensioen te genieten. Met andere woorden in minder dan de helft van het leven moet een inkomen worden verdiend voor het hele leven²⁰.

Het inkomensniveau en de vermogenspositie van de ouderen (65+) varieert sterk. Er zijn ouderen die moeten rondkomen van uitsluitend de AOW-uitkering. Anderen beschikken door hoge aanvullende pensioenen over een inkomenspositie die beter is dan vroeger het geval was. Dit laatste geldt vooral voor de 'jongere' leeftijdscohorten binnen de categorie van mensen ouder dan 65 jaar. De verwachting is dat voor de komende decennia de inkomens- en vermogenspositie van ouderen, gemiddeld genomen, verder verbetert. In 2020 ligt het inkomen van een 65-plusser bij ongewijzigd beleid op ruim 80 procent van het gemiddeld besteedbare inkomen van een werkende onder de 65 jaar²¹. Echter, ook dan blijven er ouderen die moeten rondkomen van uitsluitend de AOW-uitkering.

De hiervoor beschreven veranderingen leiden, bij ongewijzigd beleid, tot een sterke toename van de overheidsuitgaven. In het bijzonder geldt dat voor de AOW. Ondanks stijgende belastinginkomsten, gerelateerd aan een hoger inkomensniveau, zal de overheid meer uitgeven dan er wordt ontvangen. De Nederlandse staat zal daardoor steeds meer moeten lenen, met als gevolg een toename van de rentebetalingen. Dit laatste versterkt vervolgens de noodzaak tot het aantrekken van meer leningen. Op deze manier ontstaat een vicieuze cirkel. Het CPB voorziet een zodanige verslechtering van de overheidsschuld dat deze langzaam maar zeker uit de hand loopt en onbeheersbaar wordt²². Dit betekent dat de overheidsvoorzieningen niet meer kunnen meegroeien met de welvaart zonder de belastingen in de toekomst te verhogen en/of een explosieve ontwikkeling van de overheidsschuld. Toekomstige generaties hebben dan een afnemend netto-profit van de overheid. De vraag is daarmee aan de orde in hoeverre de huidige en toekomstige werkende generaties nog in staat zijn deze lasten te dragen, maar vooral ook in hoeverre zij nog bereid zijn om die lasten te dragen. Met andere woorden, komt de intergenerationele solidariteit, één van de pijlers van onze huidige samenleving, in gevaar door de huidige situatie en de lasten die wij, bij ongewijzigd beleid, aan toekomstige generaties nalaten? Zo ja, zouden wij dit op de Staatsbalans dan niet expliciet moeten laten merken? Voldoet het Spaarfonds AOW hier vervolgens voor?

De ambities van de Nederlandse overheid zullen het antwoord op deze vragen in belangrijke mate beïnvloeden. De volgende paragraaf gaat nader in op deze ambities voor de toekomst. Voordat nader op die ambities wordt ingegaan, volgt onderstaand een beknopt overzicht van de huidige stand van zaken met betrekking tot de AOW.

20 Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn toespraak tijdens de Netspar-conferentie 'Vergrijzing Verzekerd' op 31 januari 2008 in Utrecht.

21 Ministerie van SZW, 'De inkomenspositie van ouderen: toekomstige ontwikkelingen in de fiscalisering van de AOW-premie, werkdocument 230', Den Haag, 2002.

22 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 'Vergrijzing en Houdbaarheid', 22 juni 2006.



De AOW geeft recht op ouderdomspensioen bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Iedereen die tussen zijn vijftiende en vijfenzestigste jaar in Nederland heeft gewoond heeft recht op AOW. Het AOW-pensioen wordt opgebouwd met 2 procent per verzekerd jaar. Wie tussen zijn vijftiende en vijfenzestigste jaar niet doorlopend in Nederland heeft gewoond en dus niet doorlopend verzekerd is geweest, krijgt geen volledig AOW-pensioen. Er wordt dan 2 procent per niet verzekerd jaar gekort. Voor samenwonenden of gehuwden bedraagt de hoogte van de uitkering circa 50 procent van het netto minimumloon. Zodra de jongste partner ook 65 jaar wordt, ontvangt hij of zij eveneens 50 procent van het netto minimumloon als AOW. Samen hebben beide partners dan een AOW dat gelijk is aan het netto minimumloon. In de tussenliggende periode, dus als de jongste partner nog geen 65 jaar is, kan de gepensioneerde tussen nu en 2015 recht hebben op een partner-toeslag AOW. Die toeslag wordt alleen uitgekeerd als de jongste partner geen of weinig eigen inkomen heeft. Er wordt daarbij alleen gekeken naar het inkomen uit arbeid (een baan), of inkomen in verband met arbeid (bijvoorbeeld een sociale uitkering of VUT).

Mensen die op of na 1 januari 2015 65 jaar worden, ontvangen geen partnertoeslag AOW meer. De partner die als eerste 65 wordt, ontvangt alleen zijn of haar deel van de AOW, dus 50 procent van het netto minimumloon. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft de volgende reden voor de afschaffing van de partnertoeslag. De partnertoeslag AOW is nog gebaseerd op het oude kostwinnerschap van de man. De laatste jaren is het aantal tweeverdieners echter flink gestegen, waardoor steeds meer vrouwen een eigen inkomen hebben. Het aantal tweeverdieners in 2015 wordt geschat op 75 procent van alle samenwonenden. Het kabinet sluit met het schrappen van het partner-pensioen aan bij de voortschrijdende emancipatie en toenemende economische zelfstandigheid van vrouwen. De wetwijziging die dit regelt, is al sinds 1 januari 1996 van kracht. Pas vanaf 1 januari 2015 wordt de toeslag niet meer uitgekeerd.

78

Met de afschaffing van de partnertoeslag is tevens een stap gezet in het terugdringen van de lasten. Overigens blijkt uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat slechts één op de vijf mensen op de hoogte is van deze afschaffing. Van de groep die rechtstreeks getroffen is, blijkt dit één op de drie mensen te zijn.

4.5.2 *De ambities voor de toekomst*

Het coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007 geeft een indicatie van de politieke ambities voor de toekomst. Vergrijzing is volgens de coalitie een van de verschijnselen die de samenleving kleuren en veranderen. Ouderen leveren een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling en het functioneren van de samenleving. Ouderen zijn sociaal kapitaal dat van grote waarde is voor het adresseren van de maatschappelijke vragen waar we voor staan.

Volgens het coalitieakkoord zijn er nieuwe arrangementen nodig in de verzorgingsstaat die ten dienste staan van het vergroten van de mogelijkheden en de kwaliteit van leven van mensen. De overheid zal mensen daartoe mobiliseren, verbinden, ondersteunen en toerusten om hun verantwoordelijkheid voor hun eigen leven en de samenleving in al zijn verscheidenheid vorm te geven. Rekening houdend met een vergrijzende samenleving en een ouder wordende beroepsbevolking, ziet de coalitie het als uitdaging om mensen in staat te stellen te participeren en langer productief en maatschappelijk betrokken te blijven. Het moet voor ouderen gemakkelijker en aantrekkelijker worden om langer door te werken. Wanneer dit beleid slaagt, vervallen de belangrijkste argumenten voor correcties en fondsen op de Staatsbalans.

Met betrekking tot de AOW bevat het coalitieakkoord de volgende maatregelen om participatie te bevorderen:

‘Wij willen de AOW ook in de toekomst welvaartsvast houden. Daarvoor is allereerst nodig dat zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk doorwerken. Met respect voor de keuzevrijheid van ouderen vragen wij aan ouderen met een relatief hoger inkomen hun steentje bij te dragen aan de financiering van een welvaartsvast AOW door ofwel langer door te werken (tot aan hun 65^e) ofwel het betalen van een extra heffing. Van iedereen die na 1945 geboren is zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden gevraagd om ook in de toekomst een welvaartsvast AOW te garanderen. Dat doen we in de vorm van een heffing die jaarlijks wordt verhoogd met 0.6% totdat in 2040 het maximum van 17.9% wordt bereikt. Deze heffing wordt naar draagkracht geheven over het aanvullende pensioen boven de € 18.000 tot het maximum van de tweede schijf²³. Bij doorwerken tot 65 jaar komt deze fiscale bijdrage per saldo te vervallen. Voor iedere maand die iemand na zijn 63^e doorwerkt (met een jaarinkomen boven de € 31.000) wordt een arbeidsbonus verkregen²⁴. Aldus staat het maximale voordeel van de bonus bij doorwerken tot 65 jaar gelijk aan de bovengenoemde heffing. Bij doorwerken tot 65 jaar bedraagt de heffing per saldo dan nul (pro rata opbouwen in twee jaar). Met sociale partners zal in overleg worden getreden over de volgende uitvoeringsaspecten van deze regeling: inkomsten uit onderneming en zware beroepen. Tevens zal ter bevordering van de participatie vanaf 57 jaar de specifieke aanvullende arbeidskorting voor ouderen worden verhoogd. De arbeidsdeelname van ouderen na hun 65^{ste} wordt aangemoedigd door belemmeringen in het arbeidsrecht en fiscaliteit voor langer doorwerken weg te nemen. Bezien wordt of ondernemersfaciliteiten ook voor ouderen kunnen worden opengesteld.’²⁵

79

Inzake de ‘Vergrijzingsopgave’ bevat het coalitieakkoord het volgende financiële plaatje:

10. Lange termijn houdbaarheid van collectieve voorzieningen en van de overheidsfinanciën.

Onderstaande maatregelen, gericht op bevorderen van arbeidsparticipatie, een verantwoorde ontwikkeling van de zorg, vernieuwing van zorgconcepten en verbreding van het financieel draagvlak voor collectieve voorzieningen, dragen bij aan de lange termijn houdbaarheid van collectieve voorzieningen en van de overheidsfinanciën.

Lange termijn ‘Vergrijzingsopgave’ van 1,5 a 2,5% BBP (volgens CPB). In deze kabinetsperiode daarvan 1/3^e te doen.

a. Effectieve vormgeving arbeidskorting (EITC, combikorting etc.)	0,10%
b. Aanpassing overdraagbaarheid algemene heffingskorting	0,25%
c. Bevordering arbeidsparticipatie 63 jaar en ouder, vergroten houdbaarheid AOW	0,20%
d. Verantwoorde ontwikkeling zorg en vernieuwing zorgconcepten	0,15%

Totaal 0,7% BBP

Tabel 13: Lange termijn houdbaarheid van collectieve voorzieningen en van de overheidsfinanciën

Bron: Regeerakkoord Kabinet Balkenende IV, Samen Werken, Samen Leven, februari 2007

23 Deze vrijstelling correspondeert met een inkomen voor het 65^{ste} jaar van ongeveer 38.000 euro (voor gehuwden) en 43.000 euro (voor alleenstaanden).

24 Dit inkomen van 31.000 euro stemt overeen met de inkomensgrens van een aanvullend pensioen van 18.000 euro plus AOW.

25 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007.



Bijna een jaar na de totstandkoming van het coalitieakkoord, geeft minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn toespraak tijdens de Netspar-conferentie 'Vergrijzing Verzekerd' op 31 januari 2008 in Utrecht een nadere beschouwing op het thema vergrijzing en de toekomstambities van het kabinet.

De minister vraagt zich in de toespraak af of een pensioenleeftijd van 65 jaar een biologische noodzaak is of een artefact van onze maatschappelijke structuren. In het betoog gaat de minister in op de noodzaak de overheidsuitgaven beperkt te houden om de AOW en de zorg in de toekomst betaalbaar te houden. Bovendien signaleert de minister een ander nadelig gevolg van de huidige ontwikkelingen: 'De noodzaak om in de weinige jaren dat we werken het inkomen voor een heel leven te verdienen en ook nog iets beter uit te zijn dan onze ouders, dwingt tot steeds hogere productiviteit. Dat zet andere taken in ons leven onder druk.'

Reeds bij de invoering van de AOW in 1957 werden aandachtspunten voorzien die met het voorgaande samenhangen. Een van de voorstellen die toen circuleerde was om de AOW-leeftijd flexibel te houden door te regelen dat wie na zijn 65^{ste} wilde doorwerken ook zou kunnen rekenen op een hogere AOW-uitkering. Eveneens werd onderkend dat de levensverwachting nog flink zou kunnen gaan stijgen. Daarom werd voorgesteld de AOW-leeftijd ieder jaar met zeven weken te verhogen. Dat zou op dit moment een AOW-leeftijd van circa 72 jaar hebben betekend. Volgens de minister komt men ook ongeveer bij die leeftijd uit als men de verhouding tussen werkzaam leven en niet-werkzaam leven bij de start van de AOW naar het heden zou vertalen.

80

Beide benaderingen onderstrepen voor de minister van SZW dat voorstellen voor het verschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 of het invoeren van een pensioenrecht na veertig jaren arbeid, in wezen geen recht doen aan de werkelijke veranderingen die hebben plaatsgevonden. Beide voorstellen zouden de verhouding tussen werkzaam en niet-werkzaam leven en daarmee de stabiliteit van het stelsel, volgens de minister slechts marginaal herstellen en zijn dan ook primair bedoeld als antwoord voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en niet voor de maatschappelijke stabiliteit van de vergrijzing.

Vervolgens duikt in de toespraak de toekomstambitie van de minister op: "[De] eerste prioriteit is gelegen in het structureel versterken van de druk om tot de pensioengerechtigde leeftijd door te werken en in het vinden van een werkbare oplossing om het doorwerken daarna mogelijk en aantrekkelijk te maken. Dit voorjaar hoop ik daartoe voorstellen te formuleren. Dat zal mogelijk ook een antwoord moeten omvatten op het gegeven dat oudere werknemers aanzienlijk duurder zijn dan jongere. Als we willen dat ouderen langer doorwerken, moeten zij wel werk kunnen vinden. Maar het structureel subsidiëren van de arbeid van ouderen is daarom minder aangewezen. Het is niet redelijk om jongeren te laten betalen voor ouderen die meer verdienen dan zij en daarom geen werk vinden. Jongeren betalen al een vrij forse bijdrage aan ouderen via de pensioenen en de gezondheidskosten. Na het 65^{ste} levensjaar is er een omgekeerd probleem. In feite is dat nu al aantrekkelijk. De AOW biedt een basisinkomen, premies zijn niet verschuldigd en belastingen zijn substantieel lager. Daardoor kan men met ongeveer ieder salaris genoeg nemen. Risico is veel meer dat werkende 65-plussers jongere werknemers daaronder uit de markt concurreren."

Voor de minister gaat het overigens om meer dan een economisch vraagstuk. De minister zegt hierover: "Het gaat uiteindelijk om de vraag wat voor samenleving willen we; een avondland of een morgenland.

Want met alle praten over vergrijzing en het verzekeren daarvan, zijn we bezig ons neer te leggen bij (toekomstige) aangepaste gebreken en daar voor te sparen. De uitdaging is veeleer de arbeidsovereenkomst en zonodig de sociale verzekeringen zo in te richten dat deze het investeren in de inzetbaarheid van mensen stimuleren, zodat via om- en bijscholing de inzetbaarheid op peil blijft en wordt voorkomen dat ze hun baan verliezen of arbeidsongeschikt worden. Het gaat om een verschuiving van de nazorg in de vorm van het verzekeren van beperkingen, naar de voorzorg van het investeren in inzetbaarheid en het voorkomen van gebreken.”

Opnieuw beleidsvoornemens die zouden betekenen dat op de Staatsbalans weinig hoeft te gebeuren. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de effecten op middellange en lange termijn van de huidige situatie.

4.5.3 *Effecten op de middellange en lange termijn*

De arbeidsparticipatie onder mannen tussen de 60 en 64 is momenteel nog geen 30 procent; in 1970 was dat 70 procent. De leeftijd waarbij we ophouden met werk ligt iets boven de 61. Ondanks alle maatregelen om mensen langer te laten werken is het volgens de minister van SZW nog steeds aantrekkelijk ver voor het 65^{ste} levensjaar te stoppen. Daarmee is het werkzame deel van het leven korter geworden dan het niet-werkzame. Dat leidt tot andere maatschappelijke verschuivingen. Het aantal 65-plussers zal de komende jaren verdubbelen. Tegen 2030 zal bijna 45 procent van de bevolking gepensioneerd zijn; de vroeg uitgetreden mensen meegeteld is dat meer dan 50 procent. Tegen 2020 zal het gestandaardiseerd gemiddeld inkomen van een 65-plusser hoger zijn dan van iemand jonger dan 65 jaar. Het betekent dat de basis van onze bestaanszekerheid – de jaren van werk en inkomen – steeds smaller wordt ten opzichte van het hele bestaan, zowel individueel als collectief. Die elementen dreigen de toekomst steeds meer in een financieel-economisch keurslijf te persen, waarin we nog vooral werken om het sprookje van een lang, gelukkig en financieel gezond leven in stand te houden²⁶.

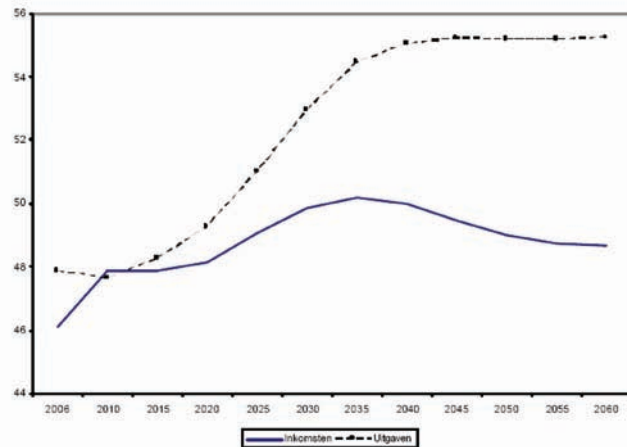
81

Hoe groot is het probleem? Het 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte bevat een indicatie van de problematiek. De overheidsuitgaven nemen - bij ongewijzigd beleid - tot 2040 naar verwachting toe met 7 procent van het BBP. De vergrijzingerelateerde uitgaven als de AOW- en zorguitgaven spelen hierbij een belangrijke rol. Beide stijgen met ruim 4 procent van het BBP. Tegelijkertijd nemen de uitgaven aan de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen licht af als gevolg van de hervormingen van de afgelopen jaren (-0,8 procent BBP). De overheidsinkomsten nemen in dezelfde periode toe met bijna 4 procent van het BBP. Het overgrote deel van deze stijging wordt veroorzaakt door de toename van de belastingopbrengsten (+5,9 procent BBP). Daarbij spelen de opbrengsten uit de belastingen op pensioen-uitkeringen een belangrijke rol. Tegelijkertijd vallen de aardgasbaten van de overheid weg aangezien de aardgasvoorraden tegen 2030 uitgeput zullen zijn. Dit zorgt voor een afname van de overheidsinkomsten van 1,5 procent van het BBP (circa € 7,5 miljard). Ook de rest van het overheidsinkomen zal per saldo een lichte daling laten zien.

²⁶ Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn toespraak tijdens de Netspar-conferentie 'Vergrijzing Verzekerd' op 31 januari 2008 in Utrecht.

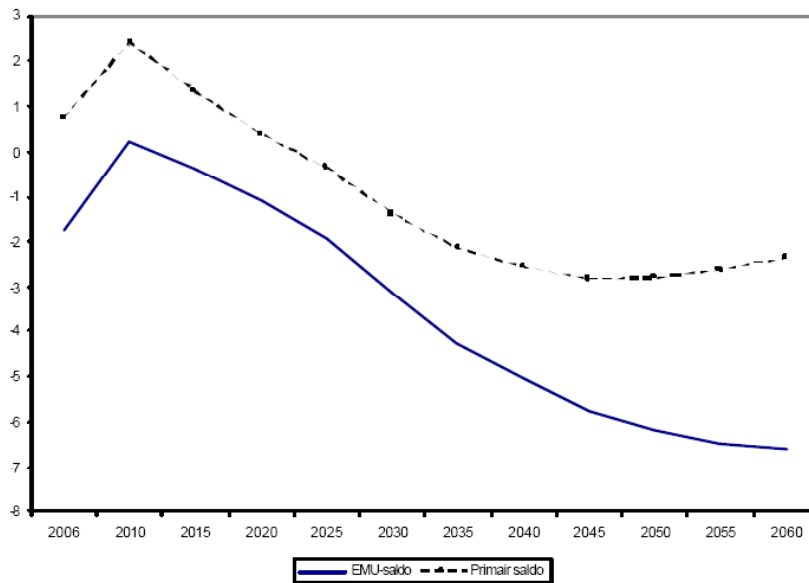


Het resultaat voor de totale overheidsinkomsten en -uitgaven is te zien in onderstaande figuren²⁷.



Grafiek 15: Ontwikkeling inkomsten en uitgaven van de overheid (2006-2060, in % BBP)

Bron: CPB, ontleend aan 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en Houdbaarheid, juni 2006



Grafiek 16: Ontwikkeling feitelijke EMU-saldo en primair EMU-saldo bij ongewijzigd beleid (2006-2060, in % BBP)

Bron: CPB, ontleend aan 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en Houdbaarheid, juni 2006

Om de overheidsfinanciën weer op een houdbaar pad te brengen is volgens het CPB een extra inspanning nodig van 3 procent van het BBP (ruim € 15 miljard).

Aangezien de uitgaven bij ongewijzigd beleid structureel hoger liggen dan de inkomsten, zal vroeg op laat ingrijpen noodzakelijk zijn. Dat kan door de inkomsten te verhogen, verlaging van de uitgaven of een combinatie van beide. Daarbij moet wel worden besloten wanneer de overheid ingrijpt, ofwel, op welke wijze de rekening over de generaties verdeeld wordt. Vragen die beantwoord moeten worden zijn onder meer: wordt nu of in de toekomst beslist door de overheid? Wordt gekozen voor maatregelen die direct of maatregelen die geleidelijk doorwerken?

²⁷ 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 'Vergrijzing en Houdbaarheid', 22 juni 2006.

4.5.4 Financiële consequenties naar de toekomst toe (voorspellingen op kasbasis)

Momenteel wordt de Staatsbalans opgesteld op basis van ESR₉₅. Ook vanuit het verplichtingen-kasstelsel komt geen balans tot stand die de financiële consequenties van dit thema in volle omvang laat zien. Hierdoor is niet duidelijk te zien hoe het vermogen van de Staat der Nederlanden er werkelijk voor staat. Kortom, er is onvoldoende zicht hoe wel Nederland vaart. De financiële consequenties zijn in de volgende paragraaf nader weergegeven.

4.5.5 Feitelijke impact op het vermogen van de Staat der Nederlanden

Voordat wij nader ingaan op de feitelijke impact van de vergrijzing op het vermogen van de Staat der Nederlanden, behandelen wij eerst enkele misverstanden rond het Spaarfonds AOW²⁸.

Het aflossen van de nationale schuld is één van de mogelijke antwoorden op de uitdaging die de vergrijzing stelt voor de overheidsfinanciën. De aflossing van de schuld leidt immers tot vrijvallende rentelasten, die gebruikt kunnen worden voor de opvang van de vergrijzingskosten. Vanuit deze gedachte is in de jaren negentig het zogenoemde Spaarfonds AOW ingesteld. Economisch gezien is er geen verschil tussen het aanhouden van vermogen in de vorm van overheidsobligaties in een fonds of het aflossen van de overheidsschuld met hetzelfde bedrag. Om onnodige administratieve rompslomp te voorkomen, is er indertijd voor gekozen om de aflossing van de overheidsschuld ten behoeve van de toekomstige betaalbaarheid van de AOW te boeken op het Spaarfonds AOW. Het Spaarfonds AOW bevat dus geen vermogenstitels, maar is een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld. Sinds de oprichting van het fonds is € 23 miljard staatsschuld afgelost uit naam van het Spaarfonds AOW. In de huidige situatie kan ten onrechte het beeld ontstaan dat het vergrijzingsprobleem is opgelost, als er maar voldoende wordt afgedragen aan het Spaarfonds AOW. Dit is echter niet het geval. Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is namelijk de totale ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van belang. Zonder extra bezuinigingen betekent een hogere afdracht aan het Spaarfonds AOW simpelweg een hoger tekort op de rijksbegroting. Op de totale houdbaarheid heeft deze storting geen effect. Het Spaarfonds AOW biedt geen extra ruimte naast of bovenop normale schuldaflossing.

De Nederlandse overheid werkt primair aan de hand van het kas-verplichtingenstelsel. Een balans met een integraal beeld van het vermogen en de reeds bestaande verplichtingen ten aanzien van de toekomst ontbreekt in dit stelsel. Prof. dr. F.D.J. van Schaik RA (Universiteit van Amsterdam) pleit er voor dat overheden overgaan naar het baten-lastenstelsel. Volgens Van Schaik wordt met deze balans, opgesteld tegen reële waarden, een doelstelling van overheidsverslaggeving bereikt die cruciaal is: het in beeld brengen van de solidariteit van toekomstige generaties waarop wij een beroep doen. De opgebouwde AOW-rechten zouden als schuld op de balans van de Staat der Nederlanden een waarde vertegenwoordigen van € 950 miljard (€ 200 miljard voor lopende AOW verplichtingen en € 750 miljard voor reeds opgebouwde rechten van toekomstige AOW-ers)²⁹.

²⁸ Tekst ontleend aan: 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 'Vergrijzing en Houdbaarheid', 22 juni 2006.

²⁹ Bron: Prof. Dr. Frans van Schaik: Overheidsvermogen getrouw in beeld. Schuiven wij de rekening door naar toekomstige generaties? (Inaugurale rede 24 mei 2007)



Het opnemen van de AOW-schuld leidt tot een negatief vermogen van meer dan € 60.000 per inwoner; een aanzienlijke verslechtering ten opzichte van de situatie zonder opname van de AOW-schuld.

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft in december 2007 van de minister van SZW opdracht gekregen voorstellen te formuleren die ertoe leiden dat de arbeidsparticipatie in Nederland hoger wordt, mensen meer uren aan het werk gaan en de werking van de arbeidsmarkt verbetert. Op 16 juni 2008 werd het adviesrapport uitgebracht.

Verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en fiscalisering verbeteren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met opgeteld in totaal tussen de 1,3 procent en 1,7 procent BBP (respectievelijk circa € 6,6 miljard en € 8,6 miljard). Zoals uit het effect op de Staatsbalans van de AOW-schuld blijkt, is de financiële problematiek daarmee nog lang niet opgelost. Aanvullende maatregelen, wellicht meer in lijn met het pleidooi van minister Donner, zijn onvermijdelijk.

4.6 Kenniseconomie en onderwijs

4.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op ontwikkelingen op het terrein van kenniseconomie en onderwijs en hun mogelijke consequenties voor het vermogen van de Staat der Nederlanden.

Wij bespreken dit thema omdat er politiek regelmatig uitspraken worden gedaan met de strekking dat wij een kenniseconomie en goed onderwijs nodig hebben om onze concurrentiepositie in stand te houden. Vanuit het continuïteitsprincipe roept dit de vraag op of de investeringen in kennis en onderwijs voldoende zijn voor continuïteit. Zo niet, dan zou dat voor een getrouw beeld van het vermogen wellicht moeten worden geëxpliciteerd.

De politieke ambitie gaat zelfs nog verder en wil streven naar een toppositie. Ook dit roept de vraag op of deze ambities in de Staatsbalans tot uitdrukking zouden moeten komen. Wij werken deze vraag nu eerst verder uit.

Nederland heeft zichzelf ambities opgelegd op het gebied van kenniseconomie en onderwijs. Zo luidt de ambitie van de EU tijdens de Raad in maart 2000 in Lissabon (Lissabonstrategie) om in het komende decennium de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden met een stabiele economische groei en meer en betere banen met grotere sociale verbondenheid. Kortom: de meest kennisintensieve economie in de wereld. Nederland onderschrijft deze ambitie en heeft dit vertaald naar eigen uitdagingen en ambities.

Dit blijkt ook uit onderstaande passage in het meest recente regeerakkoord. 'Een vitale en innovatieve economie is de basis voor duurzame ontwikkeling van onze welvaart. Nederland zal aan behoud en versterking van zijn concurrerend vermogen moeten blijven werken. Concurrentiekracht is steeds meer afhankelijk van innovatief vermogen en de mate waarin Nederland in staat is toegevoegde waarde en kwaliteit te leveren. Essentieel daarvoor zijn: een goed opgeleide en toegeruste beroepsbevolking, hoogwaardige kennis en kunde, ondernemingszin, een gunstig investeringsklimaat en verantwoorde ontwikkeling van de loonkosten.'

Maar wat is nu eigenlijk kenniseconomie? Volgens Wikipedia is kenniseconomie een begrip uit de economie waarmee wordt bedoeld dat een significant deel van de economische groei in de samenleving voortkomt uit (technische) kennis. Het is een maatschappij waarin de productiefactor *kennis* een steeds belangrijkere plaats in neemt ten opzichte van arbeid, natuur en kapitaal (de drie traditionele productiefactoren). Kenmerkend voor een kenniseconomie is dat er een verschuiving plaats vindt van arbeid in de landbouw via industrie naar diensten. Uit het hoge aandeel van de dienstverlenende sector in het aantal banen, 78 procent in 2001 tot 82 procent in 2008 blijkt onder meer dat Nederland een kenniseconomie is en op weg is dit verder te versterken.

Het is echter minstens zo belangrijk om ook hoog te scoren op een aantal andere indicatoren dat achter het begrip kenniseconomie schuil gaat. Wij hebben ons daarbij gericht op indicatoren die prestaties op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie meten. Op mondiaal niveau is het essentieel juist op die indicatoren een toppositie te vervullen. Alleen dan is Nederland, als lidstaat van de EU, in staat de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn. Kortom, wij lichten er de volgende indicatoren uit omdat wij menen dat deze een goed beeld geven van het Nederlandse prestatieniveau op onderwijs, onderzoek & innovatie.

Voor onderwijs zijn dit de volgende indicatoren:

- percentage uitgaven van het BBP aan onderwijs;
- omvang uitgaven in USD per student aan onderwijs;
- vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters in de EU;
- het kennisniveau (percentage hoog opgeleide mensen);
- aantal publicaties per onderzoeker en totaal.

En voor onderzoek en innovatie:

- percentage doctoraten onder afgestudeerden;
- aantal patenten per miljoen inwoners;
- percentage uitgaven van het BBP aan Research & Development.

In deze paragraaf brengen wij het prestatieniveau van Nederland op deze indicatoren in kaart en leggen deze naast het ambitieniveau. Wij gaan er daarbij vanuit dat de ambitie om de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn, zou moeten leiden tot een hoge score op eerder genoemde indicatoren. Wij hebben de geformuleerde ambitie daarbij concreet menen te vertalen als een top vijf positie op de verschillende scores zoals gemeten vanuit bijvoorbeeld OECD. De conclusies die hieruit te trekken zijn, verbinden wij aan een uitspraak over het beslag dat dit naar ons inzicht zal leggen op de Nederlandse Staatsbalans.

Natuurlijk zijn er andere initiatieven (bijvoorbeeld rondom het scheppen van een aantrekkelijk fiscaal klimaat, etc.) die van invloed kunnen zijn op het realiseren van de gestelde ambities. De effecten daarvan voor de Staatsbalans voeren voor het doel van dit schrijven te ver en zijn daarom niet betrokken in onze analyses. Verder zijn er naast kwantitatieve invloeden, in geld uit te drukken, ook kwalitatieve invloeden, zoals campagnes en gedragsveranderingen. Ook deze zijn vanwege praktische overwegingen niet meegenomen in de analyses.



4.6.2 Analyse

De vraag is dan natuurlijk, hoe scoort Nederland en hoe vertaalt zich dit in prestatieverbeterende ambities en uiteindelijk de Staatsbalans. Wij hebben hiervoor een aantal routes gevolgd. Allereerst hebben we de uitgaven aan onderwijs uitgedrukt in een percentage van het BBP. Dit hebben we vergeleken met de vijf hoogst scorende landen, het verschil met het gemiddelde berekend en dit vertaald naar benodigd additioneel budget. Hoewel we ons bewust zijn van het feit dat additioneel budget niet per se leidt tot betere prestaties, denken wij toch dat additioneel budget een impuls kan geven op een aantal terreinen. Op de tweede plaats hebben we gekeken naar de gemiddelde uitgaven per student en dit vergeleken met de vijf hoogst scorende landen. Ook dit is vertaald in een verschil en additioneel budget. Op de derde plaats hebben we voor een aantal andere indicatoren (waaronder opleidingsniveau en vroegtijdige schooluitval) de Nederlandse prestaties afgezet tegen de vijf best presterende landen. Dit hebben we vertaald in een verschil t.o.v. het gemiddelde van deze vijf landen en uiteindelijk in benodigd budget om dit verschil te overbruggen. Tot slot is voor onderzoek en innovatie op soortgelijke wijze en op basis van bestaand onderzoek een inschatting gemaakt van het benodigd additioneel budget.

In het kader van de effecten voor de Staatsbalans moeten deze analyses als volgt worden geïnterpreteerd:

- als Nederland lager scoort dan het gemiddelde OECD-land, dan moeten wij ons afvragen of er geen sprake is van uitholling van de belastingcapaciteit van de Nederlandse Staat en de wenselijkheid om dit te tonen op de Staatsbalans;
- Als Nederland stelt dat wij voor het behoud van onze concurrentiepositie en welvaartsniveau qua kennis en onderwijs op het niveau van de huidige top 5 van landen moeten komen, dan zijn de hiervoor geraamde investeringen nodig voor continuïteit. Zijn deze materieel en ligt Nederland momenteel echt achter, dan zou dat getoond moeten worden in de Staatsbalans, bijvoorbeeld in een toelichting.

86

4.6.2.1 Relatieve uitgaven aan onderwijsinstellingen

Nederland geeft 4,6 procent van haar BBP uit aan onderwijsinstellingen via publieke uitgaven in 2004. De OECD landen geven gemiddeld 4,95 procent van hun collectieve BBP uit aan onderwijsinstellingen via publieke uitgaven (OECD, *Education at a Glance 2007*, pag. 194, 2007). Nederland bevindt zich onder het gemiddelde (4,6 procent), wat potentieel een gevaar kan betekenen voor de internationale positie van Nederland als kennis economie. Indien Nederland het gemiddeld niveau van de top 5 wil halen (6,81 procent), zullen de onderwijsuitgaven met ongeveer \$13,4 miljard (€ 9,6 miljard) omhoog moeten gebaseerd op het BBP van 2004.

Tevens is er gekeken naar de publieke en private uitgaven aan onderwijsinstellingen. Hiervoor geldt dat Nederland meer afwijkt van het gemiddelde van de top 5. Dit betekent dat private investeringen een minder grote rol spelen in de totale uitgaven aan onderwijs. Private partijen zouden ook een impuls kunnen geven aan het onderwijs.

Land	% van het BBP gecorrigeerd voor publieke uitgaven
Denemarken	7,37%
Oostenrijk	7,25%
Zweden	6,93%
Verenigde Staten	6,30%
Finland	6,20%
Gemiddeld	6,81%
Nederland	4,60%

Tabel 14: Publieke uitgaven aan onderwijs in % van het BBP

Bron: percentages ontleend aan OECD, Education at a Glance 2007

4.6.2.2 Uitgaven in USD per student aan onderwijs

Daarnaast geeft Nederland met \$ 7.208 per student meer uit dan het gemiddelde van de OECD-landen (\$ 5.669) in 2004 (OECD, Education at a Glance 2007, pag. 170, 2007). Deze waarden zijn gecorrigeerd voor de private uitgaven. De jaarlijkse uitgaven van de top 5 landen die het meest besteden aan onderwijs liggen \$ 500 tot \$ 2.000 hoger dan Nederland. Nederland dient als gevolg van dit verschil \$ 5,4 miljard (€ 3,9 miljard) extra te investeren per jaar in onderwijs om dit gat per student te dichten.

Land	Uitgaven per student \$ gecorrigeerd voor publieke uitgaven
Denemarken	9.369
Oostenrijk	9.187
Zweden	8.827
Verenigde Staten	8.276
Finland	7.636
Gemiddeld	8.659
Nederland	7.208

Tabel 15: Uitgaven per student per land

Bron: OECD, Education at a Glance 2007

Indien er ook gekeken wordt naar de uitgaven per student inclusief private uitgaven, valt op dat Nederland veel meer afwijkt van het gemiddelde van de top 5. Van de landen die in de top van uitgaven staan, niet gecorrigeerd voor publieke uitgaven, scoren de Verenigde Staten en Zwitserland hoog wat betreft de plaats op de wereldranglijsten voor universiteiten. Ook hier geldt dat private partijen een impuls zouden kunnen geven aan het onderwijs.

Voor de volledigheid wordt nogmaals opgemerkt dat een verhoging van de uitgaven aan het onderwijs geen garantie vormt voor een hogere output op alle gebieden binnen onderwijs, zoals terugdringen van vroegtijdige schooluitval, het opleidingsniveau en aantal publicaties. Wel gaan wij er vanuit dat, mits goed besteed, een geldelijke impuls bij kan dragen aan de verbetering van kwaliteit en mogelijkheden in het onderwijs.



Naast het becijferen van het benodigd additioneel budget op basis van het percentage van het BBP dan wel op basis van de uitgaven per student is ook een andere methodiek mogelijk. Dit kan door te kijken naar prestaties, ambities en vanuit verschillen tussen realisatie en ambitie het additioneel budget berekenen. Centraal staat het in kaart brengen van het gat tussen huidige prestaties en ambitie. Dit kan vervolgens worden doorberekend naar een procentueel verschil en additioneel budget dat nodig is om dit verschil te overbruggen. Concreet wordt hiertoe gebruik gemaakt van scores op het aantal voortijdige schoolverlaters, het kennisniveau, het aantal publicaties, het percentage doctoraten en het aantal octrooiaanvragen.

4.6.2.3 Terugdringen aantal voortijdige schoolverlaters

Het terugdringen van vroegtijdige schooluitval is één van de speerpunten van het Lissabon-akkoord. Hierin is onder meer afgesproken dat slechts 10 procent van de bevolking tussen de 18 en 24 jaar vroegtijdig de opleiding mag verlaten zonder diploma. Tussen 2000 en 2006 is het percentage vroegtijdige schoolverlaters met 2,6 procent gedaald naar 12,9 procent in Nederland. Indien Nederland de target wil halen, dient er nog een afname plaats te vinden van 2,9 procent absoluut ten opzichte van 2006, dit is een prestatieverbetering van 22 procent.

4.6.2.4 Kennisniveau

Door het terugdringen van de vroegtijdige schooluitval wordt het gemiddelde opleidingsniveau binnen een land hoger wat bijdraagt aan een kenniseconomie. Het kennis-niveau in Nederland ligt relatief hoog (30 procent boven het OECD en EU19 gemiddelde, OECD, *Education at a Glance 2007*, pag. 38, 2007). Echter Nederland dient 9 procent meer hoogopgeleiden op te leiden om op het gemiddelde van de top 5 uit te komen, wat een relatieve toename van 29 procent betekent.

88

Land	percentage
Canada	46%
Japan	40%
Verenigde Staten	39%
Finland	35%
Noorwegen	33%
Gemiddeld	39%
Nederland	30%

Tabel 16: Percentage hoogopgeleiden per land

Bron: OECD, *Education at a Glance 2007*

Naast de gang naar school op jongere leeftijd wordt het 'leven-lang-leren' in Nederland gestimuleerd. Dit komt tot uitdrukking in de campagne om ervaring opgedaan tijdens het werk te laten certificeren. Volgens het innovatieplatform zijn echter nog wel extra investeringen nodig om scholing te activeren. Hiervoor alleen dient al € 250 tot € 500 miljoen tot 2016 geïnvesteerd te worden door de overheid (Innovatieplatform, *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016*, pag. 26, oktober 2006).

4.6.2.5 Aantal publicaties

Nederlandse onderzoekers leveren in vergelijking met andere Europese landen veel wetenschappelijke publicaties af in 2006. Nederland bevindt zich op de tweede positie. Het is van belang dat deze positie wordt behouden, echter er is geen indicatie dat er extra geld nodig is om het aantal publicaties per onderzoek te laten toe nemen.

Land	Aantal per onderzoeker
Verenigde Koninkrijk	1,50
Nederland	1,45
België	0,95
Denemarken	0,94
Zweden	0,93
Gemiddeld	1,15
Nederland	1,45

Tabel 17: Aantal publicaties per onderzoeker

Bron: www.minocw.nl, publicatie van de Indicatoren van het Wetenschapsstelsel, mei 2008

Echter het totaal aantal wetenschappelijke publicaties laat te wensen over.

Land	Aantal per publicaties
Verenigde Koninkrijk	330.000
Duitsland	310.000
Frankrijk	220.000
Nederland	90.000
Zweden	70.000
Gemiddeld	204.000
Nederland	90.000

Tabel 18: Aantal publicaties

Bron: www.minocw.nl, publicatie van de Indicatoren van het Wetenschapsstelsel, mei 2008

Er heeft de afgelopen jaren een stijging plaats gevonden, echter deze stijging is onvoldoende om het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk te benaderen in de periode 2003-2006. Nederland bevindt zich wel in de top 5 en bovendien dient opgemerkt te worden dat er geen correctie naar aantal inwoners heeft plaats gevonden. Wij beschouwen het aantal publicaties dan ook niet als een indicator, die wijst op mogelijke onder-investeringen met het oog op het de ontbrekende correctie naar inwoners. Derhalve zetten wij de benodigde prestatieverbetering hierbij dan ook op 0 procent.

4.6.2.6 Percentage doctoraten

Het hoge opleidingsniveau in Nederland duidt op een hoog kennisniveau. Dit niveau zou ten gelden gemaakt kunnen worden in doctoraten. Het aantal doctoraten in Nederland is sinds 2001 toegenomen. Deze toename zorgt voor nieuwe aanwas qua potentiële kandidaten voor het uitvoeren van onderzoek.



Dit is echter niet genoeg om het verwachte vertrek de komende jaren van wetenschappelijk personeel op te vangen. Dit wordt met name veroorzaakt door de relatief hoge leeftijd onder wetenschappelijk personeel.

In 2002 bevond Nederland zich op de 9^{de} plek wat betreft het percentage doctoraten onder afgestudeerden. (Het Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie, *Wetenschaps en Technologie Indicatoren 2008*, pag. 111, 2008). Een toename van 0,9 procent is nodig om het gemiddelde niveau van de top 5 te behalen, wat resulteert in een relatieve toename van 69 procent. De Nederlandse overheid kan deze toename onder andere bereiken door een actief beleid te voeren om werken in de wetenschap aantrekkelijk te maken.

Land	Percentage gepromoveerden onder afgestudeerden
Zweden	2,8%
Zwitserland	2,6%
Duitsland	2,0%
Finland	1,9%
Oostenrijk	1,7%
Gemiddeld	2,2%
Nederland	1,3%

Tabel 19: Percentage gepromoveerden onder afgestudeerden

Bron: Het Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie, *Wetenschaps- en Technologie- Indicatoren 2008*

90

Wanneer er verder ingezoomd wordt op de wetenschapsgebieden waarin de promoties plaatsvinden, valt op dat in de bèta en techniekhoek een afname heeft plaats gevonden. (Het Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie, *Wetenschaps en Technologie Indicatoren 2008*, pag. 112, 2008). Deze afname is niet alleen op te lossen door geld in de promotietrajecten te steken. Het promoveren en met name in de exacte vakken zou tevens gestimuleerd moeten worden met meer kwalitatieve maatregelen; het moet aantrekkelijk zijn voor mensen om zich verder te bekwamen in deze richtingen (charme offensief).

4.6.2.7 Aantal octrooiaanvragen

Naast de wetenschappelijke publicaties, die met name binnen onderwijsinstellingen worden geproduceerd, zijn ook de octrooiaanvragen van belang bij het analyseren van het al dan niet aanwezig zijn van een actieve kenniseconomie. Nederland bevindt zich ruim boven het gemiddelde van de EU-27 landen, wat betreft aantal Europese octrooiaanvragen per miljoen inwoners. Zelfs de top 5 wordt behaald. Desondanks is in de onderstaande tabel te zien dat Nederland nog onder het gemiddelde van de top 5 scoort.

Om het gemiddelde van de top 5 te benaderen, zal het aantal octrooien per miljoen inwoners met 12 procent moeten toenemen. Nederland zal dus het huidige niveau van het aantal octrooien moeten verhogen om haar positie veilig te stellen. Dit kan door een gunstig investerings- en vestigingsklimaat te creëren. Dit is echter niet direct of alleen een kwestie van budget. Wij berekenen daarom hier geen bedrag aan noodzakelijke investeringen.

Land	Aantal octrooien per miljoen inwoners
Duitsland	270
Zweden	260
Finland	245
Nederland	205
Denemarken	170
Gemiddeld	230
Nederland	205

Tabel 20: Aantal octrooien per miljoen inwoners

Bron: gegevens ontleend aan *www.minocw* publicatie van de Indicatoren van het Wetenschapsstelsel, mei 2008, bewerkt door Deloitte

4.6.2.8 Uitgaven aan R&D

Het investerings- en vestigingsklimaat wordt vooral vormgegeven door de ambities die de Nederlandse overheid heeft. Eén van deze ambities is; 3 procent van het BBP uitgeven aan R&D in 2010, waarvan 1/3 door de publieke sector en 2/3 door de private sector. Echter wanneer de trend die nu ingezet is, nauwelijks een stijging van de uitgaven aan R&D, doorzet, zal er in 2010 een tekort van bijna € 1,8 miljard publieke R&D-uitgaven ontstaan. (Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie, *Wetenschaps en Technologie indicatoren 2008*, pag.24, 2008).

4.6.3 Conclusie

Uit voorgaande cijfers blijkt dat Nederland op een aantal zaken minder investeert, dan wel minder goed presteert waar het gaat om onderwijs, onderzoek en innovatie. Dit kan potentieel leiden tot een minder hoge positie in de wereld waar het gaat om het zijn van de meest competitieve kenniseconomie en dynamische kenniseconomie. Ook in het meest recente regeerakkoord is uitgesproken dat een innovatieve economie de basis vormt voor duurzame ontwikkeling van onze welvaart. Essentieel daarvoor zijn onder meer een goed opgeleide en toegeruste beroepsbevolking en hoogwaardige kennis en kunde. Investeren in onderwijs is daartoe van groot belang. Om voor wat betreft het percentage van het BBP dat besteed wordt aan onderwijs uit te komen op minimaal het gemiddelde van de vijf hoogst scorende landen is € 9,6 miljard per jaar extra nodig. Om de uitgaven per student op hetzelfde niveau te brengen als de vijf hoogst scorende landen dient per jaar € 3,9 miljard, additioneel te worden geïnvesteerd.

Verder verdient het aanbeveling de Nederlandse scores op een aantal andere indicatoren te verbeteren. Zo zijn een hoge score op het gemiddelde opleidingsniveau, een lage score op het aantal vroegtijdige schoolverlaters, een hoge score op het aantal doctoraten en octrooien en een hoog aantal publicaties (per onderzoeker) van belang.

Nederland dient, om in de top van de wereld te kunnen (blijven) meedraaien, haar prestaties op deze indicatoren met gemiddeld 22 procent te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan alleen wanneer er breed in onderwijs (alle sectoren) wordt geïnvesteerd. Daarnaast bestaan andere indicatoren die in dit onderzoek niet zijn meegenomen. Wij hebben dan ook de aannahme gedaan dat de 22 procent representatief is, ook voor benodigde prestatieverbeteringen op andere terreinen. Deze redenering volgend zou het totaal budget zoals beschikbaar voor onderwijs met 22 procent moeten worden verhoogd. Op dit



moment wordt er door het ministerie van OC&W aan primair, secundair, en tertiair onderwijs € 23,5 miljard begroot voor 2008. Indien dit met 22 procent toeneemt, zal er door het ministerie € 28,7 miljard voor deze onderdelen uitgetrokken moeten worden. Dit is een toename van € 5,2 miljard.

Een korte rekensom leert ons dan ook dat potentieel € 6,2 miljard extra dient te worden uitgegeven aan onderwijs (gemiddelde van uitkomsten op grond van de eerste drie rekensommen, dus gemiddelde van € 9,6 miljard, € 3,9 miljard en € 5,2 miljard). Verder dient vooral op het gebied van innovatie een extra investering te worden gedaan. Zo is er een tekort van € 1,8 miljard te verwachten alleen wat betreft de ambities met betrekking tot de uitgaven aan R&D. Dit brengt de totale extra investering per jaar dus op € 8,0 miljard. Tot slot wordt opgemerkt dat Nederland op een aantal indicatoren relatief hoog scoort, zoals het aantal publicaties per onderzoeker, aangevraagde octrooien en heeft Nederland een relatief hoog opleidingsniveau, zeker gezien het relatief bescheiden budget (per student of als percentage van het BBP). Om dan ook tot een verbetering van een prestatie te komen zou de wet van de remmende meeropbrengst kunnen gelden. Immers de laatste verbeteringen om tot de top te horen kosten per definitie meer tijd, geld en inspanning dan de eerste stappen.

Het hiervoor berekende tekort zou ergens zichtbaar moeten zijn op de Staatsbalans of in haar toelichting, want het betekent dat wij interen op het in het verleden opgebouwde maatschappelijk kapitaal.

Tot slot merken wij op dat in de genoemde bedragen de private investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie niet zijn meegenomen. Door verschillende partijen, bijvoorbeeld het Innovatieplatform en Het Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie, wordt aangegeven dat ook private investeringen nodig zijn om Nederland als kenniseconomie op de kaart te zetten. Er ligt een grote uitdaging voor de overheid om de private partijen ervan bewust te maken dat ook investeringen van hun zijde nodig zijn.

5. Literatuurlijst

Algemeen

- Ministerie van Financiën, Financieel Jaarverslag van het Rijk 2001 tot en met 2007. Den Haag
- Raad voor de Jaarverslaggeving, Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, Jaareditie 2008
- Burgerlijk Wetboek 2, Titel 9
- International Federation of Accountants, Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements (IPSAS), 2008 Edition
- WRR, Rapporten aan de regering, Generatiebewust beleid, Den Haag, 1999
- Minister van Financiën, Kamerstuk 28 737, Evaluatie van het baten-lastenmodel, vergaderjaar 2008 - 2009

Energie en Klimaat

- Ministerie van Economische Zaken (Energierapport 2008, Gaswinning in Nederland)
- De Nederlandse Bank (De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk)
- Centraal Plan Bureau
- CBS (milieurekeningen 2006)
- IEA (World energy outlook, energy scenarios 2050)
- United Nations - Millennium Development Goals Indicators
- TNO – Olie en Gas in Nederland / Jaarverslag Opsporing en Winning 2007
- Clingendael International Energy Programme – Carbon Capture and Storage: A reality check for the Netherlands
- ECN

93

Mobiliteit

Publicaties begrotingsstukken:

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007 – 2008; Jaarverslag ministerie van Verkeer en Waterstaat 2007 31444 XII nr. 1; 's-Gravenhage mei 2008
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007 – 2008; Jaarverslag van het Infrastructuurfonds (A) 31444A nr. 1; 's-Gravenhage mei 2008
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006 – 2007; Jaarverslag van het Infrastructuurfonds (A) 31031A nr. 1; 's-Gravenhage mei 2007
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008 – 2009; Begroting ministerie van Verkeer en Waterstaat 2009 XII nr. 2; 's-Gravenhage
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008 – 2009; Begroting Infrastructuurfonds 2009 A nr. 2; 's-Gravenhage

Beleidsnota's:

- Rijksoverheid; Nota mobiliteit, Deel I: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid; 's-Gravenhage, september 2004
- Rijksoverheid; Nota mobiliteit, Deel II: Resultaten inspraak & advies; 's-Gravenhage, mei 2005



- Rijksoverheid; Nota mobiliteit, Deel III: Kabinetsstandpunt; 's-Gravenhage, september 2005
- Rijksoverheid; Nota mobiliteit, Deel IV: Na parlementaire behandeling vastgestelde PKB; 's-Gravenhage, april 2006
- Rijksoverheid; Interdepartementaal Project Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, Hoofdstuk 4: Gebieden en thema's; 's-Gravenhage
- Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor; Nationale mobiliteitsmonitor 2007;
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM); Mobiliteitsbalans 2008: Congestie in perspectief; 's-Gravenhage, juni 2008
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM); Wikken en Wegen: Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid; 's-Gravenhage, maart 2008
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM); Handreiking economische evaluatie PMZ; 's-Gravenhage, januari 2008
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM); Ex ante-evaluatie in het MIRT; 's-Gravenhage, juli 2008
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Toelichting op de begroting ministerie Verkeer en Waterstaat; 's-Gravenhage, september 2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Starten met de kilometerprijs: Anders Betalen voor Mobiliteit; 's-Gravenhage, december 2007
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Structuurvisie Randstad 2040: Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio; september 2008

94

Onderzoek:

- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en beter, april 2008
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR); Sturen op infrastructuur: Een investeringsopdracht; 's-Gravenhage, 2008
- Commissie Private Financiering van Infrastructuur; Op de goede weg en het juiste spoor; 's-Gravenhage, mei 2008
- Deltacommissie; Samen werken met water, 2008
- Departement Mobiliteit en Openbare Werken; Toekomstverkenning met scenario's, Brussel, augustus 2007

Artikelen:

- Trouw; Files halveren; d.d. 24-06-2008
- NRC Handelsblad; Betuweroute als 'best practice'; d.d. 19-06-2007
- TU Delft; Kostenoverschrijdingen *infrastructuur*;

Overigen:

- Prorail; Financieel jaarverslag 2007; maart 2008
- Plan van Aanpak, Beheer en onderhoud Spoorwegen: Herstelplan Spoor

Vergrijzing

- Commissie Arbeidsparticipatie: 'Naar een toekomst die werkt, advies Commissie Arbeidsparticipatie', 16 juni 2008
- Universiteit van Amsterdam; prof. dr. F.D.J. van Schaik RA, 'Schuiven wij de rekening door naar toekomstige generaties?', inaugurele rede, 24 mei 2007
- Studiegroep Begrotingsruimte: 12e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 'Vergrijzing en Houdbaarheid', 22 juni 2006
- Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn toespraak tijdens de Netspar-conferentie 'Vergrijzing Verzekerd' Utrecht, 31 januari 2008
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007
- Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, inzake de communicatiecampagne AOW-partnertoeslag; 1 september 2008
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'De partnertoeslag AOW stopt in 2015', oktober 2006
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Stand van zaken van de sociale zekerheid, overzicht 1 juli 2008'
- Ministerie van SZW, 'De inkomenspositie van ouderen: toekomstige ontwikkelingen in de fiscalisering van de AOW-premie, werkdocument 230', Den Haag, 2002

Kenniseconomie

- H.A. Becker, Generatie-onderzoek en generatiecontract, Mens en Maatschappij, 73, 1: 106-107, 1998
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Ontwerp voor het gezamenlijke voortgangsverslag 2008 van de Raad en de Commissie over de uitvoering van het werkprogramma "Onderwijs en opleiding 2010", Brussel 2007
- Het Financieel Dagblad, woensdag 17 september 2008
- Innovatieplatform, Kennisinvesteringsagenda 2006-2016, Oktober 2006
- Dr. S. Leferink, Stof tot nadenken; over de zin en onzin van onderwijsinvesteringen. Breukelen: NYFER, 2003
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Onderwijs voor Wereldburgers, Zoetermeer, 2005
- Nederlands Observatorium van Wetenschap en Technologie, Wetenschaps- en Technologie- Indicatoren 2008, 2008
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, OECD, Education at a Glance 2007. Parijs, 2008
- Onderwijsraad, Internationaleringsagenda 2006-2011. Den Haag, september 2005
- J.B. Poterba, Demographic change, intergenerational linkages and public education, The American Economic Review, 88, 2: 315-320, 1998
- PRO INNO Europe, European Innovation Scorecard 2007, februari 2008
- SARDES, De uitkomsten van de RMC analyse 2005. Utrecht, april 2006
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Generatiebewust Beleid. Den Haag: SDU uitgevers, 1999



Websites

- www.cbs.nl
- <http://www.fnv.nl/helpjezelf/cao/outsourcing-offshoring/fnv-beleid-outsourcing/kenniseconomieinvesterenoutsourcing.asp>
- www.minowc.nl
- http://www.universityrankings.ch/en/methodology/shanghai_jiao_tong
- http://www.belastingdienst.nl/zakelijk/loonheffingen/lb22_afdrachtverminderingen/lb22_afdrachtverminderingen.html#Po_o
- <http://www.imf.org> (World Economic Outlook Database (Netherlands))





Antonio Vivaldistraat 2-8
Postbus 7984
1008 AD Amsterdam
Telefoon (020) 301 04 01
Fax (020) 301 03 02
E-mail: debat@nivra.nl
Internet: www.nivra.nl