

De balans als vanzelfsprekend onderdeel van de verslaggeving van de overheid, maar kijk uit voor irreële verwachtingen

Versie 1.0 – 2 februari 2020

Inleiding

Op advies van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid (AVRo) heeft het CBS ten behoeve van de Miljoenennota 2020 een staatsbalans opgesteld. Dit overzicht beschrijft de bezittingen, schulden en het vermogen van de Nederlandse rijksoverheid, waartoe de ministeries, programmaministeries, begrotingsfondsen, agentschappen en enige andere entiteiten gerekend worden. Tot aan het jaar 2013 werd de staatsbalans ook al opgesteld, maar vanaf dat jaar werd ervoor gekozen om voortaan een overheidsbalans uit te brengen, welke een bredere afbakening kent. In de overheidsbalans wordt niet alleen de centrale overheid opgenomen, maar ook de decentrale overheden en socialeverzekeringsinstellingen. Hiermee is de staatsbalans een deeloverzicht van de overheidsbalans.

Opvallend is dat de toelichting op zowel de overheids- als staatsbalans vrij negatief is over deze instrumenten. In de Miljoenennota 2020 wordt het volgende over de overheidsbalans gesteld: “Concluderend kan gezegd worden dat de overheidsbalans wel toegevoegde waarde heeft, zij het een beperkte” (p. 74). Over de staatsbalans is men zo mogelijk nog kritischer: “De staatsbalans voegt hieraan (aan de overheidsbalans, TB) echter vrijwel niets toe. De staatsbalans geeft immers een incompleet beeld.” (p. 87).

In dit memo wordt een korte beschouwing gegeven van het nut van balansen voor de publieke sector en wordt aan de hand van een artikel Ken Warren (2013) geschetst welke uitdagingen er zijn bij het opstellen van balansen voor de publieke sector. Hierbij zullen steeds leerpunten voor de Nederlandse context worden aangegeven. Het memo sluit af met een korte conclusie.

Nut en noodzaak van de balans

In Nederland dienen alle bv's, nv's, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen een jaarrekening op te stellen. Deze jaarrekening bestaat uit drie onderdelen: 1) een balans, 2) een resultatenrekening (staat van baten en lasten) en 3) een toelichting daarop. Ook kleinere rechtspersonen, zoals onder stichtings- en verenigingsvorm, zijn verplicht tot het construeren van een balans. Voor grotere rechtspersonen geldt dat naast de drie genoemde stukken ook een kasstroomoverzicht opgeleverd moet worden, dat een overzicht geeft van de geldmiddelen die in de verslagperiode beschikbaar zijn gekomen en van het gebruik dat van die middelen is gemaakt. Kortom, een balans behoort tot de reguliere financiële verantwoordingsdocumenten, en vormt een geheel met de andere onderdelen van de jaarrekening.

Vanwege die sterke samenhang is het gebruikelijk dat de balans door dezelfde entiteit die ook de andere onderdelen van de jaarrekening opstelt wordt geconstrueerd (veelal een afdeling Financiën, maar dit kan ook door een administratie- of accountantskantoor gebeuren). Het is daarmee een (sterk) afwijkende gang van zaken dat de staatsbalans (en de overheidsbalans) door een statistische autoriteit (CBS) wordt opgesteld. Deze verdeling in werkzaamheden heeft ook als nadeel dat de staats- en

overheidsbalans niet (per definitie) aansluiten bij de andere onderdelen van de financiële verslaggeving. Een dergelijke ontbrekende één op één aansluiting zou bij andere organisaties volstrekt ondenkbaar zijn en (indien van toepassing) direct leiden tot een afkeurende accountantsverklaring.

Leerpunt 1

Voor organisaties buiten de overheid is het heel gebruikelijk om een balans op te stellen, en hiermee behoort een balans tot de *common practice* van de verslaggeving van organisaties.

Leerpunt 2

Het opstellen van de balans gebeurt normaal gesproken door dezelfde entiteit (afd. Financiën enz.) die ook verantwoordelijk is voor het opstellen van de andere onderdelen van de jaarrekening (resultatenrekening, toelichting, evt. kasstroomoverzicht).

In het algemeen geldt dat een balans een overzicht geeft van de:

1. *Omvang en samenstelling van de activa* – Wat zijn de bezittingen (productiemiddelen) van de organisatie? Waar is het kapitaal geïnvesteerd?
2. *Omvang en samenstelling van de passiva* – Welke verplichtingen heeft men ten opzichte van vreemd vermogensverschaffers? Welk deel van de passiva vormt het eigen vermogen?

Zoals ook uit de staatsbalans en de overheidsbalans blijkt, zijn diverse soorten activa te onderscheiden. Belangrijke categorieën worden gevormd door de vaste activa (waaronder gebouwen), de olie- en gasreserves en aandelen. Aan de passivakant zijn obligaties de meest materiële post. Overigens wordt over de activa door sommigen wel betoogd dat het waarderen daarvan weinig zinvol zou zijn, omdat de overheid haar activa veelal tot haar beschikking heeft om meerjarig te gebruiken voor maatschappelijke doeleinden, en niet om deze te verkopen. Tegen dat argument kan onder meer worden ingebracht dat ook andere onderdelen van de publieke- en non-profit sector in Nederland (zoals gemeenten en ziekenhuizen) hun activa niet voor dat doel aanhouden, en zij toch verplicht zijn een balans op te stellen. Overigens is het wel zo dat veel verslaggevingsrichtlijnen (zoals in Nederland Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor Jaarverslaggeving) rekening houden met de aard van activa bij de vraag welke waarderingsmethoden (zoals het waarderen op historische of actuele waarde) zijn toegestaan.

Naast het verschaffen van inzicht in de omvang en samenstelling van zowel de activa als de passiva, heeft de balans nog twee andere belangrijke functies. Zij kan namelijk gebruikt worden voor vermogensbepaling en resultaatbepaling. Met de vermogensbepaling wordt aangeduid dat de balans inzicht geeft in de grootte, samenstelling en aanwending van het vermogen van een entiteit. Als wordt bepaald welk deel van de activa van de organisatie niet met schulden (vreemd vermogen) zijn belast, wordt inzicht gekregen in de omvang van het eigen vermogen.

De mutaties in het eigen vermogen kunnen worden gezien als winst of verlies. Indien immers de waarde van de activa (bezittingen) is toegenomen, terwijl de waarde van het vreemd vermogen (schulden)

ongewijzigd is gebleven, komt dat verschil in principe toe aan de eigenaar van de entiteit. Dit wordt de resultaatbepalingsfunctie genoemd. Deze functies zijn in die zin ook voor de overheid relevant in dat de balans inzicht geeft in het netto-vermogen (dat wil zeggen de bezittingen minus de schulden) van een land. Een voorbeeld mag dit verduidelijken: Stel dat de aandelen in ABN AMRO ten tijde van de aankoop zijn gefinancierd met een lening van een gelijke omvang als het aankoopbedrag. Er is op dat onderdeel dan geen sprake van een bepaald netto-vermogen. Als nu die aandelen in waarde zijn gestegen, komt die vermogenswinst toe aan de staat (en niet aan degenen die de lening ter beschikking hebben gesteld) en stijgt daarmee het netto-vermogen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit gestegen netto-vermogen niet direct in termen van extra liquide middelen beschikbaar zal zijn, maar dit pas het geval zal zijn bij verkoop van de aandelen.

Balansen worden ook gebruikt om bepaalde verhoudingen (kengetallen) mee te berekenen. De drie belangrijkste daarvan zijn de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Bij solvabiliteit gaat het om de mate waarin de organisatie in staat is aan haar verplichtingen jegens de schuldeisers te voldoen. Veelal wordt de solvabiliteit berekend door het eigen (netto-vermogen) te delen door het totale vermogen. In de literatuur wordt vooral gewezen op de bufferfunctie die het (relatieve) eigen vermogen van een organisatie heeft. Met het eigen vermogen (meer specifiek: de reserves) kunnen toekomstige tegenvallers en/of verliezen worden opgevangen om zodoende de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Verder krijgen bij liquidatie de eigenvermogensverschaffers pas hun inleg terug als aan de verplichtingen jegens de schuldeisers is voldaan. Dat deze bufferfunctie ook in de praktijk van Europese landen relevant is, mag blijken uit de problematiek rond de schulden van Griekenland.

Door Gerritsen (2007) wordt echter erop gewezen dat eigen vermogen bij overheden (hij bespreekt specifiek de situatie voor lagere overheden) nog drie andere functies heeft. Ten tweede is er namelijk de financieringsfunctie. Dit heeft ermee te maken dat eigen vermogen (net als vreemd vermogen) worden gebruikt voor financiering van activa. Als er eigen vermogen wegvalt door bijvoorbeeld tegenvallers, dan zal er herfinanciering plaats moeten vinden met vreemd vermogen. De derde functie is de bestedingsfunctie. Hierbij gaat het om het sparen voor uitgaven, bijvoorbeeld om te voorkomen dat belastingtarieven of premies van jaar op jaar veel schommelen. In dit kader zetten veel Nederlandse gemeenten geld opzij om te sparen voor de vervanging van delen van het rioleringsstelsel en te voorkomen dat burgers geconfronteerd worden met plotselinge tariefstijgingen. De vierde en laatste functie is de inkomensfunctie. Dit heeft ermee te maken dat over eigen vermogen geen rente (of dividend) betaald hoeft te worden, en er daarmee sprake is van een besparing van rentekosten. Bij Nederlandse gemeenten wordt in dit kader gewerkt met zogeheten rentetoerekening aan reserves. Dit houdt in dat als de rentelasten berekend worden van bepaalde investeringen, hierbij ook rentekosten worden ingeboekt over het bedrag dat vanuit reserves wordt gefinancierd. De liquiditeit geeft de mate aan waarin de organisatie in staat is om haar lopende betalingsverplichtingen te voldoen. Veelal wordt de liquiditeit berekend door middel van de *current ratio* maatstaf, dat is de verhouding tussen de vlottende activa (die op korte termijn liquide kunnen worden gemaakt) en de kortlopende schulden (schulden die op korte termijn terugbetaald moeten worden). De ratio rentabiliteit houdt in dat het resultaat (het verschil tussen de baten en lasten) gerelateerd wordt aan het vermogen waarmee dit resultaat is behaald.

In Miljoenennota wordt aangegeven dat de met de balansen verschaft informatie al beschikbaar is via andere rapportages. Zo wordt er gesteld: "Hier moet wel de kanttekening bij gemaakt worden dat een overheidsbalans vooral veel toegevoegde waarde heeft voor landen die niet over goede datavoorziening beschikken. De datakwaliteit in Nederland is bijzonder hoog. Daarnaast kent Nederland verschillende hoogwaardige instituties die zich bezighouden met het in kaart brengen van de staat van de overheidsfinanciën (zoals het CBS en het CPB)." (p. 83-84). Even verderop is te lezen: "Nederland beschikt over veel goede indicatoren die de staat van de overheidsfinanciën inzichtelijk maken." (p. 87). Hierbij lijkt eraan voorbij te worden gegaan dat een balans juist bedoeld is als een samenhangend en integraal overzicht van de bezittingen en schulden, die het juist ook mogelijk maakt om verhoudingen tussen posten snel inzichtelijk te maken. Dat doen andere indicatoren in veel mindere mate.

Overigens dient ook te worden vermeld dat het opstellen van een balans in de praktijk een ander bijkomend voordeel blijkt te hebben, namelijk dat de kwaliteit van financiële verantwoording sterk wordt verbeterd, mede omdat er voor het opstellen van de overzichten adequate broninformatie beschikbaar dient te zijn (zie o.a. Chow et al., 2015).

Leerpunt 3:

De balans heeft toegevoegde waarde omdat zij op een overzichtelijke en integrale manier inzicht geeft in de omvang en samenstelling van de bezittingen (activa) en schulden alsmede het nettovermogen (passiva) van een land.

Bij bovenstaande moet worden aangetekend dat het exacte nut voor een bepaald land, in dit geval Nederland, sterk afhankelijk zal zijn van de lokale situatie. Zo zijn er over het algemeen weinig twijfels over de kredietwaardigheid van Nederland, en is hiermee de liquiditeit minder van belang. Ook geldt dat waar bij een bedrijf het van belang is om te analyseren in welke mate in een organisatie vastgelegde geldmiddelen hebben geleid tot een bepaalde winst of verlies (de rentabiliteit), dit voor een land veel minder van belang zal zijn. Toch wordt ook in de internationale literatuur aangegeven dat de balans wel degelijk de nodige inzichten kan geven, zie hiervoor onderstaand kader.

.. there are a number of enduring objectives for the government's balance sheet. They include:

- Providing a buffer against adverse future events (liquidity and flexibility), and supporting (partial) tax smoothing.
- Supporting fiscal policy by managing and reducing risks to the government's finances.
- Maintaining a satisfactory credit rating and a low overall cost of capital.
- Ensuring that domestic resources are effectively employed.
- Ensuring that long-term value is created and maintained for taxpayers.

Bron: Warren (2013, p. 13).

Verdere analyse dient uit te wijzen welke exacte voordelen voor de Nederlandse (rijks)overheid relevant zijn, maar uit bovenstaande komt naar voren dat het om diverse redenen nuttig kan zijn om inzicht te hebben van het eigen (netto) vermogen van een land.

Leerpunt 4:

Er kunnen diverse functies van de balans worden onderscheiden. Op voorhand lijkt vooral het inzicht dat wordt gegeven in het netto-vermogen nuttig omdat dit vermogen niet alleen inzicht geeft in de mate waarin er sprake is van een financiële buffer, maar onder meer ook omdat over dit netto-vermogen geen vermogenskosten verschuldigd zijn.

Uitdagingen bij het opstellen van de balans

Dat de balans toegevoegde waarde kan hebben, betekent geenszins dat het opstellen daarvan een gemakkelijke opgave zou zijn. Dat wordt ook in andere landen en in de literatuur geconstateerd. In zijn publicatie 'The Development and Use of Public Sector Balance Sheets' bespreekt Ken Warren (2013) vier 'uitdagingen' bij het opstellen daarvan. In het vervolg van deze memo worden drie hiervan besproken¹.

Uitdaging 1: Afbakeningsgrenzen entiteit

Ten eerste dient te worden bepaald wat de afbakeningsgrenzen zijn van de publieke sector entiteit waarvan een balans wordt opgesteld. Om dergelijke grenzen te bepalen wordt veelal gebruik gemaakt van het begrip 'control' (beheersing). De regel die binnen het bedrijfsleven veelal wordt gehanteerd voor het integreren van specifieke onderdelen bij een bepaalde entiteit is of er sprake is van een control-relatie. Oefent een entiteit control uit over een andere entiteit dan ligt het voor de hand om die andere entiteit mee te nemen (te consolideren) in de geconsolideerde jaarrekening, dat wil zeggen de jaarrekening waarin alle activa, passiva, baten en lasten van de onderneming die een concern vormen, als één geheel worden opgenomen.

De International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) die gericht zijn op de publieke sector hanteren ook dit control-criterium. Volgens de IPSAS moeten onderdelen geconsolideerd worden als:

- De overheid de macht heeft om het strategische financierings en operationele beleid van de andere entiteit te bepalen (het 'power'-criterium).
- De overheid profijt kan genieten van de activiteiten van de andere entiteit, of geconfronteerd wordt met een financiële tegenslag die kan ontstaan als gevolg van de operaties of acties van de andere entiteit; zijn macht kan gebruiken de omvang van het profijt te verhogen, bestendigen of te beschermen; het financiële gat kan verkleinen of anderszins beïnvloeden, die kan ontstaan als gevolg van de operaties of acties van die entiteit (het 'benefit or financial burden/loss' criterium) (Grossi, 2015, p. 69).

¹ De 'challenge' die niet verder wordt besproken is getiteld 'When assets and liabilities should be recognized'. Dit punt gaat erover dat het bij publieke sector entiteiten bij het verwerven van activa veelal niet om een ruiltransactie gaat, waarvan een duidelijk punt in de tijd aangewezen kan worden wanneer dat geval is. Dat is bij publieke sector entiteiten bij bijvoorbeeld belastingheffing veel minder duidelijk.

Deze criteria kunnen in de praktijk binnen de publieke sector lastig zijn omdat 'power' niet altijd gepaard gaat met eigenaarschap of geïnvesteerd kapitaal, hetgeen in veel mindere mate het geval is bij het bedrijfsleven. Zo kennen we in Nederland het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie.

Bij het bedrijfsleven speelt de discussie rond het bepalen van afbakeningsgrenzen met name bij het consolideren van dochterbedrijven. Binnen de publieke sector speelt een vergelijkbare discussie. Hierbij ligt het voor de hand om onderdelen waarbij er sprake is van een directe gezagsrelatie te consolideren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij agentschappen, die immers onder directe ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Voor decentrale overheden ligt dit echter moeilijker.

Desalniettemin wordt er onder de noemen van Whole of Government Accounting in de literatuur (zie Grossi, 2015) wel gepleit voor het consolideren van alle onderdelen van het conglomeraat overheid. Bij de overheidsbalans is er ook sprake van een dergelijke brede consolidatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de literatuur de nodige bezwaren worden geuit tegen het WGA-concept. Zo zijn de kosten van consolidatie aanzienlijk, vooral ook vanwege aansluitingsproblemen tussen rapportages van onderdelen van de overheid. In de praktijk zijn het met name een aantal Angelsaksische landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland) die tot consolidatie zijn overgegaan, en blijft de situatie in Continentaal Europa sterk achter (Grossi, 2015).

Leerpunt 5:

Het is in internationaal opzicht gebruikelijker om een staatsbalans op te stellen dan een (geconsolideerde) overheidsbalans, met name ook vanwege de grote moeite en kosten die gepaard gaan met consolidatie, Hierbij spelen met name ook aansluitingsproblemen tussen financiële overzichten van onderdelen van de publieke sector een rol alsmede aandachtspunten op het vlak van control.

Uitdaging 2: Afbakeningsgrenzen activa en passiva

Met het oog op het rapporteren van de financiële positie van de overheid, zou de balans een compleet financieel overzicht moeten geven van de activa en passiva van de overheid. Over het algemeen worden activa gezien als economische hulpbronnen en passiva als economische schulden. De vraag is dan wat die termen precies betekenen in het geval van de overheid. Zo heeft de overheid de macht om belastingen te heffen, hetgeen daarmee een economische hulpbron is. Maar behoort dan ook de mogelijkheid tot toekomstige belastingheffing tot de economische hulpbronnen? Hetzelfde kan gesteld worden voor meer sociale verplichtingen van de overheid ten opzichte van de maatschappij. Zijn toekomstige uitgaven die gericht zijn op het welzijn van bepaalde bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld ouderen) dan een economische schuld?

In de Miljoenennota wordt hier kritisch over gesproken: "De overheidsbalans geeft echter geen informatie over een aantal belangrijke toekomstige categorieën van uitgaven en ontvangsten. Zo

ontbreekt informatie op een balans over bijvoorbeeld de toekomstige belastingontvangsten², toekomstige uitgaven voor vergrijzing, zorg en onderwijs. De houdbaarheidsstudies van het CPB houden daarentegen wel rekening met dergelijke toekomstige posten.” Over laatstgenoemde wordt overigens wel gesteld: “Bij deze studies gebruikt het CPB posten van de overheidsbalans.” (p. 74-75).

Hoewel ook in de literatuur wordt gesteld dat bovenstaande categorieën van uitgaven en ontvangsten wel degelijk van belang zijn, wordt er over het algemeen voor gekozen om deze in aanvullende overzichten mee te nemen, in plaats van ze te verwerken op de balans. In onderstaand kader is aangegeven welke redenen hieraan volgens Warren (2013) ten grondslag liggen.

- A balance sheet is expected to show the government’s position at a point of time. In doing so, the balance sheet facilitates as assessment of operating capacity, solvency and liquidity to be made. Including the financial effects of a government’s powers and duties in the balance sheet makes such assessments more difficult.
- There are significant definition and recognition issues, not least because government policies change over time. The task of reflecting current tax and spending policies, given the knowledge that these are likely to change and the economic impact of policies will be different from that portrayed, is one for scenario analysis rather than a statement of present resources and obligations.
- There are significant measurement difficulties associated with future policy changes. Best estimates of the impact of future policies may be possible, and profitability analysis may even provide fairly precise measurement of the range of likely outcomes for some policies. However, the range of outcomes at any reasonable level of assurance may be so large as to swamp the value of other information produced in the balance sheet.

Bron: Warren (2013, p. 561)

Leerpunt 6:

Het opnemen van toekomstige belastingontvangsten, toekomstige uitgaven voor vergrijzing, zorg en onderwijs in de balans is in internationaal opzicht ongebruikelijk.

Uitdaging 3: Waardebepaling activa en schulden

Een belangrijke keuze die moet worden gemaakt inzake de waardering van de activa en de schulden is die voor een bepaalde waarderingsgrondslag. Traditioneel wordt er voor de waardering van activa gebruik gemaakt van de historische kostenbenadering. Hierbij worden gekochte materiële vaste activa gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs en worden zelf vervaardigde bedrijfsmiddelen gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs. Bij actuele waarde kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende

² Bij deze tekst in de Miljoenennota moet worden aangetekend dat toekomstige belastingontvangsten deels wel op de balans staan, namelijk voor zover deze als belastingvorderingen zijn aan te merken. Waarschijnlijk wordt hier door de auteurs bedoeld op inkomsten uit toekomstige belastingheffing.

uitwerkingen, waaronder de vervangingswaarde (welk bedrag is er nodig om een actief op het moment van waardering te vervangen), bedrijfswaarde (hoeveel netto-opbrengsten kunnen worden verkregen met het activum) en opbrengstwaarde (tegen welk bedrag kan het actief worden verkocht, onder aftrek van nog te maken kosten).

Opvallend is dat in de Miljoenennota 2020 niet specifiek wordt vermeld welke waarderingmethode er is gebruikt voor het opstellen van de overheidsbalans. Voor de staatsbalans is dat wel het geval. Zo wordt er gesteld dat de ramingen van de vaste activa gebaseerd zijn op de Perpetual Inventory Method. Hierover wordt uitgelegd dat bij deze methode een lange tijdreeks van investeringen wordt gebruikt om de balanswaarden per activumtype te schatten (zie p. 90). Daarna volgt een uitgebreide en vrij technische verdere toelichting, maar een duidelijke koppeling met de bovenstaande gebruikelijke termen (historische kosten, actuele waarde) wordt – op een enkele uitzondering na (Financiële activa en passiva: “In het algemeen worden de balansposten gewaardeerd tegen marktwaarde.” p. 96) niet gelegd. Overigens blijkt uit de studie van Brusca et al. (2015, p. 240), waarin verslaggevingspraktijken van 14 Europese landen worden vergeleken, dat het gebruikelijk is om de historische kostenbenadering te gebruiken voor het waarderen van de vaste activa, alhoewel er ook enkele landen in hun studie zijn (Finland, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland) die actuele waarde ook toestaan.

Leerpunt 7:

Er wordt in de Miljoenennota niet aangegeven welke waarderingmethode er wordt gebruikt voor het opstellen van de overheidsbalans. De toelichting inzake de staatsbalans is erg technisch en kent nauwelijks aansluiting met de in de bedrijfseconomie gebruikelijke terminologie.

Conclusie

Uit bovenstaande beschouwingen blijkt dat de balans een onmiskenbaar onderdeel is van de financiële verantwoordingsstukken van organisaties. Uit de vele doeleinden die de balans kent komt naar voren dat er weinig redenen lijken te zijn waarom hier voor de Nederlandse staat een uitzondering op gemaakt zou moeten worden. Dat er volstaan zou kunnen worden met een overheidsbalans, die kan worden gezien als een geconsolideerd overzicht van de hele overheid, is discutabel. Het is internationaal juist vrij ongebruikelijk om een geconsolideerde balans van de hele overheid op te nemen in plaats van alleen een balans van de centrale overheid.

Dat de staatsbalans (en de overheidsbalans) geen informatie verstrekt over een aantal belangrijke toekomstige categorieën van uitgaven en ontvangsten (zoals over toekomstige belastingontvangsten, toekomstige uitgaven voor vergrijzing, zorg en onderwijs) is logisch, want er zijn teveel nadelen aan verbonden om dit wel te doen. Ook andere landen kiezen ervoor om dergelijke categorieën niet op te nemen. Kortom, er dient voor uitgekeken te worden om geen irreële verwachtingen te schetsen van wat er van een balans verwacht mag worden.

Er lijken de nodige punten te zijn waar de staatsbalans (en de overheids)balans op verbeterd kunnen worden. Op procesmatig vlak is er in dit memo op gewezen dat het verbazing wekt dat de staatsbalans momenteel door een andere instantie wordt opgesteld dan degene die dit doet voor de andere onderdelen van de jaarrekening. Dat is bij andere organisaties volstrekt ongebruikelijk. Verder is de wijze waarop activa worden gewaardeerd complex geformuleerd en sluit deze niet aan bij in bedrijfseconomie gebruikelijke terminologie.

In recente literatuur wordt erop gewezen dat het van belang is dat financiële verantwoordingsdocumenten aansluiten bij de behoeften en competenties van degenen die deze gebruiken (zie onder meer Van Helden, 2016 en Schoute en Budding, 2017). In dat kader speelt het begrip *understandability* een belangrijke rol. Dit houdt in dat (financiële) informatie vooral ook begrijpelijk moet zijn voor gebruikers. Zij moeten de informatie kunnen doorgronden, en deze op een zinvolle manier kunnen inzetten voor hun eigen gebruikersbehoeften, zoals het in historisch perspectief of met andere organisaties vergelijken van cijfers. Het is dan ook van belang om hier meer onderzoek naar te doen, ook voor de Nederlandse publieke sector. De vraag kan gesteld worden of de wijze waarop de staatsbalans en de overheidsbalans nu gepresenteerd worden voor de gebruikers daarvan voldoende *understandable* zijn. Het verder duiden van de in de staats- en overheidsbalans gepresenteerde beelden en ontwikkelingen, ook met gebruik van actuele gebeurtenissen en voorbeelden (zoals de aan- en verkoop van aandelen), zou kunnen helpen om deze situatie te verbeteren.

Referenties

- Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. en Manes Rossi, F. (Eds., 2015). *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, London: Palgrave Macmillan UK.
- Chow, D. et al. (2015). *Consolidated government accounts: How are they used?*, London: The Association of Chartered Certified Accountants.
- Gerritsen, E. (2007). *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*, Groningen: COELO.
- Grossi, G. (2015). Consolidated financial statements in the public sector, in: Budding, G.T. et al. (2015), *Public Sector Accounting*, London/New York: Routledge.
- Helden, J. van (2016). Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money & Management*, 36:7, 531-538.
- Schoute, M. en Budding, G.T. (2017). Stakeholders' information needs, cost system design, and cost system effectiveness in Dutch local government. *Financial Accountability and Management*, 33(1), 77-101
- Warren, K. (2013). The Development and Use of Public Sector Balance Sheets, in: Allen, R. et al. (2013), *The International Handbook of Public Financial Management*, London: Palgrave Macmillan UK.