

Another inconvenient truth?

Kun je een organisatie aansturen zonder *overall* inzicht in de cijfers van die organisatie? Menig bedrijfsbestuurder zou zich geen raad weten. Maar de minister-president van Nederland doet het sinds mensenheugenis zonder geconsolideerde cijfers van de BV Nederland. Terwijl steeds meer andere landen wél daarover kunnen beschikken.

TEKST NART WIELAARD | BEELD CORBIS, MARJA BROUWER, TOM NIEROP, SIMONE VAN ES

Stelt u zich eens voor. Iemand heeft een schuld van 175.000 US dollar, waar geen enkele vorm van zekerheid of onderpand tegenover staat. Zou u hem of haar geld lenen, ook weer zonder enig onderpand of zekerheid? Rationeel gezien niet. Toch durft de markt het blijkbaar nog steeds aan, getuige het feit dat kapitaal uit met name Aziatische landen nog steeds in grote hoeveelheden naar de Verenigde Staten vloeit om het negatieve vermogen van

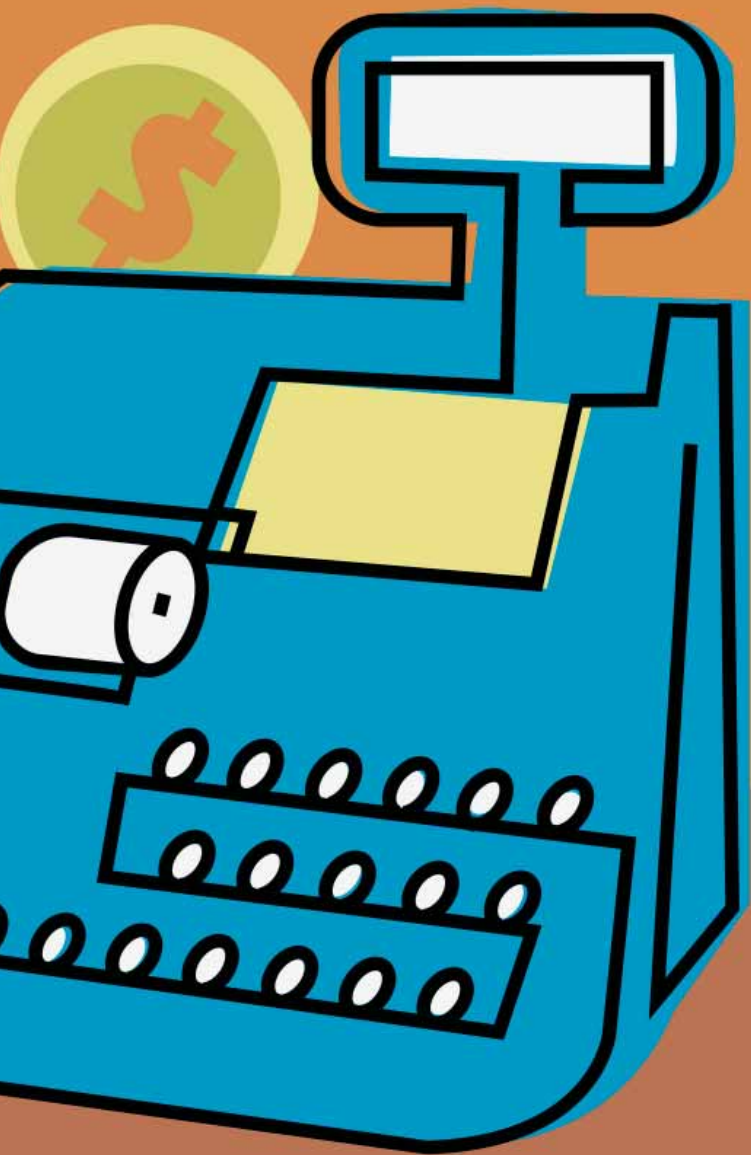
deze overheid - inmiddels dus opgelopen tot 175.000 US dollar per inwoner! - te financieren. Al moet gezegd dat er zeker na de kredietcrisis wel enige zorgen zijn ontstaan over hoe lang die kapitaalverschaffers dat nog willen doen. Overigens zou het niet fair zijn om in dit verband alleen het morele vingertje te heffen over het potverteren van de Amerikanen. Want ook de Nederlandse overheid heeft per inwoner een negatief vermogen - een schuld, zo u wilt - van een

dikke zestigduizend euro. Dat is zo'n beetje de helft van de Amerikaan, maar is nog steeds niet misselijk te noemen.

VERGRIJZING

Hoe angstaanjagend deze cijfers ook zijn, ze zijn goeddeels onbekend bij politici en media. Dat heeft alles te maken met de





manier van boekhouden waarop ze zijn berekend. Het getal van 175.000 US dollar komt uit de officiële jaarrekening van de Verenigde Staten over boekjaar 2006/2007, die is opgesteld volgens het baten- en lastenstelsel. Dat is een stelsel dat in overheidsland nog weinig wordt gehanteerd. Politici hanteren in hun

beleid veelal het kasstelsel, en begrijpen het verschil tussen beide stelsels ook niet altijd, ook al is dat eigenlijk heel eenvoudig (zie kader). President Bush is er waarschijnlijk niet rouwig om dat er meer aandacht uitgaat naar de cijfers in het jaarlijkse President's Budget, want daarin wordt het negatief

vermogen per Amerikaan berekend op minder dan dertigduizend US-dollar. Het verschil tussen beide berekeningen zit vooral in de vraag of de kosten van de vergrijzing worden meegeteld.

ALARMEREND GRAFIEKJE

Als er al een politicus is die de 'werkelijke' cijfers wil duiden aan het publiek, vallen er harde conclusies. Leest u even mee met Democraat Jim Cooper, in *The Financial Times*: "That means that a family of five owes roughly \$ 750,000. As David Walker, US-comptroller-general, says, you owe your government the equivalent of a luxury home, only you do not get to live in it. You only get the mortgage. These crushing debt burdens are getting heavier fast. According to the report, as recently as 2000, our national obligations were 'only' \$ 20,000 bn, but they have more than doubled in five years. This trend, which economists politely term 'unsustainable', could destroy America's greatness. President George W. Bush has already borrowed more money than all previous presidents combined. It took 204 years for America to accumulate \$ 1,000 bn in debt, but now we are borrowing that much new debt every 18 months."

Is het mogelijk dat hier sprake is van de volgende inconvenient truth? Is het

Nederland is bepaald niet het snelste jongetje van de klas.

wachten op een nieuwe mediagenieke bijna-president die dit issue op de wereld-agenda gaat zetten, geïnspireerd door hoe Al Gore het klimaat op de kaart zette? De jaarrekening bevat in elk geval een alarmerend grafiekje over de overheidsfinanciën van de komende decennia, dat voor dat doel uitstekend bruikbaar is.

DOORSCHUIVEN

De tijd zal het leren. Nederland heeft in elk geval ook zijn eigen *inconvenient truth*: het ongemakkelijke van onze situatie is dat we niet eens weten hoe hoog ons vermogen is, want ons land kan geen geconsolideerde jaarrekening overleggen op basis van het baten- en lastenstelsel. Het officiële negatieve vermogen van Nederland - volgens het Financiële Jaarverslag van het Rijk - komt neer op circa drieduizend euro per inwoner. Frans van Schaik, hoogleraar management accounting en partner bij Deloitte, deed in zijn inaugurele rede van mei 2007 een schatting van de werkelijke schuld op basis van enkele aannames. Hij nam ook de schuld uit hoofde van toekomstige AOW-uitkeringen mee - die groot is



aangezien de vergrijzing een grote rol speelt - en komt dan uit op circa zestigduizend euro per inwoner. De onvermijdelijke conclusie: we schuiven de rekening van ons huidige beleid door naar volgende generaties.

ADEQUAAT BELEID

Dat juist Van Schaik dit sommetje maakt is geen toeval. Hij is in Nederland de

De schuld van de Amerikaanse overheid bedraagt 175 duizend dollar per inwoner.

meest prominente voorvechter van de implementatie van International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Deze verslaggevingsstandaarden zijn te vergelijken met de International Accounting Standards (IAS) en de International Financial Reporting Standards (IFRS) voor de private sector, en zijn gericht op een wereldwijde harmonisatie van de financiële verslaggeving in de publieke sector. Een van de meest in het oog springende elementen van IPSAS is toepassing van het baten- en lastenstelsel. Het punt dat Van Schaik wil maken gaat verder dan alleen maar het inzicht krijgen in het werkelijke vermogen van Nederland. Waar het om gaat is dat een overheid die geen jaarrekening volgens het baten- en lastenstelsel heeft, simpelweg niet weet wat de kosten van het gevoerde beleid zijn en dus eigenlijk geen adequaat beleid kan ontwikkelen.

AFGHANISTAN

Voorbeelden daarvan zijn er legio. Bijvoorbeeld bij het ministerie van Defensie. De Volkskrant concludeerde in het jaar van 2007 dat de militaire

Twee stelsels

Voor accountants is het als het goed is gesneden koek, maar toch een korte toelichting op de verschillen tussen het baten- en lastenstelsel en het kasstelsel.

Als de Nederlandse overheid een snelweg aanlegt die in december 2008 wordt opgeleverd en betaald, dan wordt dit bedrag nu volgens het kasstelsel geheel in 2008 geboekt als uitgave. De jaren daarna zijn de kosten van deze investering dus niet zichtbaar.

Zou Nederland het baten- en lastenstelsel hanteren, dan zouden er in 2008 geen kosten worden geboekt. De kosten worden dan vanaf 2009 in de boeken verantwoord door de aanschaf af te schrijven over de economische levensduur.

Een identieke redenering is mogelijk voor uitgaven die in de toekomst liggen, maar feitelijk nu al worden veroorzaakt, zoals de kosten van pensioenen.

Beide stelsels bieden mogelijkheden om de zaken wat naar eigen wens te manipuleren. Nederland koos er jaren geleden bijvoorbeeld voor om een korting te geven aan wie de studiefinanciering vervroegd aflost. Dat kost geld, maar onder het kasstelsel werd juist een bate geboekt omdat er extra werd afgelost.

De Britse premier Gordon Brown haalde in zijn tijd als minister van Financiën het omgekeerde trucje uit. Hij voerde een onderhoudsproject aan de Britse snelwegen niet op als onderhoudskosten, maar als investering. Ten onrechte, volgens critici. Maar onder het Britse baten- en lastenstelsel zag het er wel wat aantrekkelijker uit, want de kosten kunnen zo over vele jaren worden uitgesmeerd.



missie in Afghanistan veel meer kost dan tot dan toe werd aangenomen. Men becijferde de kosten op minstens 1,75 miljard euro, maar verklaarde ook dat eigenlijk niemand wist hoeveel de inzet kostte.

Ook dit heeft te maken met het feit dat het departement het kasstelsel hanteert. Het ministerie van Defensie is geen normaal bedrijf met een normale boekhouding, zo concludeerde De Volkskrant.

Frans van Schaik: 'Er is geen inzicht in de deelnemingen van het Rijk, infrastructuur, kunstbezit, noem maar op.'

Al het materieel dat wordt aangeschaft, wordt namelijk direct op nul euro gewaardeerd - geheel volgens het kasstelsel. Als er dus een F16 neerstort of een tank wordt opgeblazen, kost dat op papier niets.

Wél budgetneutraal voor de overheid, maar niet voor de burger?

Allereerst valt er nog wel wat af te dingen op de bewering van het Financieele Dagblad, want er wordt politiek nog volop nagedacht over hoe dit probleem moet worden aangepakt.

Maar wel is duidelijk dat de systeemwijziging een fiks probleem oplevert voor de schatkist, waar vooralsnog geen afdoende antwoord op is gevonden.

Wie daar echter met enige afstand naar kijkt, ziet dat het probleem zit in de systematiek van de begroting. Als het Rijk zou boekhouden op basis van baten en lasten, zou dit probleem helemaal niet bestaan. Immers, dan zou de bpm die nu bij aankoop van een auto door het Rijk wordt ontvangen, ook worden uitgesmeerd over de jaren en niet direct geheel als opbrengst worden geboekt.

Dat gebeurt nu wel, waardoor de overheid zich ten onrechte rijk rekent op het moment van de koop van de auto. De overgang naar een nieuw fiscaal stelsel (de kilometerheffing) geeft dan een schokeffect - een tekort - in de begroting, dat er niet zou zijn als er keurig op basis van baten en lasten zou worden geboekhoud. Misschien moet minister Bos van Financiën nog maar eens op deze manier door zijn oogharen kijken naar het probleem: wellicht is het een aantrekkelijk politiek idee om de invoering van het baten- en lastenstelsel te laten samenvallen met de invoering van de kilometerheffing. Is dat probleem ook weer opgelost.

Nederland loopt achter

Veel landen zijn verder met IPSAS dan Nederland. Sterker nog: in de Verenigde Staten wordt de implementatie van het baten- en lastenstelsel eigenlijk als een achterhoedegevecht beschouwd. Het rijtje landen dat een baten- en lastenstelsel voert omvat naast de Verenigde Staten onder meer Frankrijk, Zweden, Australië, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Canada.

Wat het extra lastig maakt is dat er 'tweetaligheid' heerst in de Nederlandse publieke sector. Baten-lastendiensten, zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies, waterschappen en dergelijke hanteren wel het baten- en lastenstelsel, terwijl de departementen dat niet doen. Het levert af en toe misverstanden op. Momenteel loopt er een pilot bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, waarover nog geen resultaten bekend zijn. Gerrit Zalm, destijds nog minister van Financiën, schreef hierover een brief aan de Tweede Kamer in februari 2007. Hij stelde dat het volgende kabinet een besluit moet nemen over de implementatie van het baten- en lastenstelsel en dat het daarna nog wel vier tot zes jaar zal duren voordat het zover is.

Begrotingsexpert Eric Jan de Bakker van de Nederlandse Defensie Academie verklaarde dat er een vracht aan accountants nodig zou zijn om een integraal overzicht te maken van de kosten.

F16

Hoogleraar Van Schaik meent dat defensie de werkelijke kosten wel degelijk op een rij zou kunnen krijgen als IPSAS, en daarmee het baten- en lastenstelsel, zou worden toegepast. "Ook een F16 kan gewoon worden geactiveerd en afgeschreven over de economische levensduur. Als er dan eentje neerstort, kun je een *impairment* boeken, een extra afwaardering. Door nieuw aangeschafte vliegtuigen direct af te boeken, zoals nu gebeurt, zijn ze ook direct buiten beeld, en vanuit het oogpunt van management is dat niet wenselijk."

'What gets measured gets managed', zo luidt een bekende wijsheid onder controllers en accountants. Wie dingen niet meet, loopt dus het risico de grip kwijt te raken. Letterlijk, in sommige gevallen. Van Schaik vertelde in zijn oratie onder

andere het bizarre verhaal over hoe de Australische overheid, toen zij ten behoeve van de overgang op het baten- en lastenstelsel alle bezittingen in kaart moest brengen, opeens stuitte op een tennisbaan in het centrum van Tokyo die eigendom bleek te zijn van de Australische ambassade. De tennisbaan werd voor miljoenen dollars verkocht.

PARELS

Of Nederlandse departementen ook zulke onvermoede parels bezitten is moeilijk te zeggen, want ze opereren momenteel allemaal nog volgens het kasstelsel. Terwijl veel baten-lastendiensten (voorheen agentschappen), zelfstandige bestuursor-

ganen en gemeenten wel al (een vorm van) het baten- en lastenstelsel hanteren. Het inzicht in de werkelijkheid is daarvoor op tal van gebieden beperkt, betoogt Van Schaik: "De jaarrekening biedt geen inzicht in de pensioenschuld van ambtenaren, die waarschijnlijk veel hoger is als we die volgens moderne inzichten waarderen; er is geen inzicht in de deelnemingen van het rijk; in onze infrastructuur; het kunstbezit; noem maar op."

MONDRIAAN

Wat betreft dat kunstbezit is er nog een

aardig voorbeeld van hoe de huidige systematiek het bezit en de uitgaven van de overheid kan versluieren: de roemruchte aankoop van de Victory Boogie Woogie, een werk van Mondriaan, dat

'Als het Rijk zou boekhouden op basis van baten en lasten, zou dit probleem helemaal niet bestaan.'

eind jaren negentig werd gekocht door De Nederlandsche Bank voor tachtig miljoen gulden. Omdat de Nederlandsche Bank niet wordt geconsolideerd in de jaarrekening van de staat, wordt deze uitgave niet geboekt als cultuuruitgave maar in mindering gebracht op de winstreserves van de Nederlandsche Bank. De kosten van de aankoop zijn daarmee nauwelijks meer zichtbaar.

Maar daarmee is het nog niet afgelopen: De Nederlandsche Bank besloot namelijk om een geldbedrag te schenken aan de stichting Nationaal Fonds Kunstbezit, zodat het schilderij kon worden opgenomen in de collectie van het Gemeentemuseum in Den Haag. Van Schaik: "Deze stichting wordt niet in enige jaarrekening van de overheid opgenomen. De conclusie: voor de Nederlandse belastingbetaler is de Victory Boogie Woogie financieel-administratief volledig buiten beeld geraakt."

PILOT

Toepassing van IPSAS zou het inzicht in dergelijke praktijken op zijn minst in theorie sterk verbeteren. Nederland is op dit gebied bepaald niet het snelste jongetje van de klas, want is alleen nog maar voorzichtig gestart met een pilot op het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. Binnen enkele maanden zal worden gerapporteerd over de ervaringen en zal dit departement een jaarrekening opleveren op basis van IPSAS. Men loopt daar echter nog niet over van het enthousiasme, want wil desgevraagd - ook na enig aandringen - geen toelichting geven op de ervaringen. Het argument: men wil wachten tot er wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer. □



Hoe het kasstelsel het kabinet parten speelt bij de kilometerheffing

Wie het kasstelsel toepast is stelselmatig bezig om zichzelf voor de gek te houden. En in sommige gevallen leidt het er ook toe dat je in je eigen voet schiet. Een mooi voorbeeld is de discussie over invoering van de kilometerheffing. Het Financieele Dagblad schreef in februari 2007 dat automobilisten waarschijnlijk 'dubbel worden gepakt': ze lopen grote kans miljarden extra te moeten betalen door kilometerheffing, voor alle autobezitters samen maximaal vijftien miljard euro. Dat is het gevolg van het integreren van de aanschafbelasting (bpm) in een heffing per gereden kilometer.

Uit het Financieele Dagblad: '(...) Door deze systeemwijziging wordt er op veel auto's tweemaal bpm geheven, waarschuwen prof. Peter Kavelaars en dr. Dirk Albregtse van de Erasmus Universiteit.

Enmaals bij de aankoop van de auto en daarna bij elke gereden kilometer. De overheid moet volgens hen de bpm die bij aankoop is betaald, teruggeven naar rato van de ouderdom van de auto. *Minister Wouter Bos van Financiën wil dat niet, omdat dit een groot gat slaat in de rijksbegroting (cursivering NWe).* (...) Het niet teruggeven van te veel betaalde bpm-miljarden botst met kabinetsofbeloften dat autorijders 'niet meer, maar anders gaan betalen' en dat de overgang naar de kilometerheffing 'budgetneutraal' zal verlopen. Het ministerie van Financiën laat weten dat dit geldt voor de schatkist. 'Normaal is het dan ook budgetneutraal voor de burgers.' Maar omdat er sprake is van een grote fiscale systeemwijziging gaat dat bij de bpm niet op, zeggen fiscalisten.'