

EU over op baten-lastenstelsel

EU-vermogen 72 miljard lager

De nieuwe boekhoudmethode van de Europese Unie trekt het laken van sluimerende maar politiek gevoelige kwesties.

Zoals de 33 miljard ongedekte pensioenlasten. Als ook de lidstaten 'bedrijfsmatig' gaan boekhouden, wordt nog meer duidelijk.

Zo zullen veel staatsschulden exploderen.

BERT BAKKER

De Europese Unie heeft in Nederland de reputatie een geldverslindend en door belangengestellingen verlamd apparaat te zijn. Maar waar het gaat om inzicht verschaffen in zijn financiële positie, is die EU intussen wel véél verder dan de Nederlandse rijksoverheid. Eind vorig jaar wist de EU een jaarverslag over 2005 te presenteren waarin behalve een overzicht van baten en lasten ook een heuse geconsolideerde balans was opgenomen. Een jaarverslag dus op basis van de principes van *accrual accounting*.

De Nederlandse rijksoverheid is nog lang niet zover. Die werkt voor zijn jaarlijkse financiële verantwoording nog altijd, net als voorheen de EU, volgens het veel eenvoudiger kas-verplichtingstelsel (cameralistisch systeem) - de boekhoudmethodiek waarin een net gebouwde

tunnel of nieuw aangeschafte software slechts in het jaar van betalen als een uitgave wordt geboekt en daarna in principe niet meer opduikt. Er wordt niet geactiveerd, dus niet afgeschreven. En spiegelbeeldig: als er niet wordt geactiveerd, is dus ook de financiering van investeringen - via staatsleningen of anderszins - niet op de passiefzijde van een balans terug te vinden. Schulden worden natuurlijk wel ergens bijgehouden, maar niet op een balans. En alleen nominaal, dus niet tegen actuele waarde.

Lobby

Tot voor kort werkte de EU ook zo. Maar doordat al jaren geleden, als reactie op de aanzwellende stroom verwijten dat het schier onmogelijk was een goed beeld te krijgen van

Veel politici en sommige ambtenaren vonden het wel prima dat zaken nog even niet aan de oppervlakte kwamen.

de financiën van de EU, een lobby was begonnen om financiële verantwoording jegens het Europees Parlement te verbeteren, besloot de Europese Commissie eind 2002 dat de EU per 28 december 2004 zou overgaan op *accrual accounting* volgens de *IPSAS*-regels: de *International Public Sector Accounting Standards*. En aldus geschiedde. Vorig jaar september kon Brian Gray, verantwoordelijk voor de EU-boekhouding, tijdens een gezamenlijk congres van



FOTO: CORBIS

de EU en de Europese accountantsfederatie FEE dat in het teken stond van de modernisering van *accounting* in de publieke sector, aankondigen dat het eerste jaarverslag nieuwe stijl inderdaad in oktober 2006 klaar zou zijn.

'Eindelijk'

"Halleluja! Ja, eindelijk is ie er", galmt Jules Muis, oud hoofd van de EU-accountantsdienst en prominent accrual accounting-lobbyist, vanuit zijn huidige woonplaats Washington door de telefoon. "We hebben nu iets dat lijkt op een serieuze aanzet tot een goed jaarverslag."

Toch had ook Muis misschien niet voorzien dat de EU per saldo niet een vermogen van ongeveer plus tien miljard heeft, maar zou zakken naar een negatief kapitaal van zo'n 62

miljard euro. Terwijl er toch niets is gebeurd dat niemand kon weten.

Muis: "Doordat conform IPSAS nu ook aan toekomstige verplichtingen een waarde wordt toegekend, zie je ineens dat die EU voor maar liefst 33 miljard aan ongedekte pensioenlasten heeft. De lidstaten zijn voor dit bedrag bij Verdrag wel aansprakelijk, maar omdat nog niet duidelijk is welke lidstaten in welke mate daarvoor middelen zullen overmaken kun je niet spreken van een activeerbare vordering. Tel daar zo'n zeventig miljard voorheen onzichtbare maar reëel aangegane verplichtingen bij op, en trek er zo'n twintig miljard eveneens onzichtbare voorfinancieringen van af, en je zakt van tien miljard plus naar meer dan zestig min. Jaarlijkse overschotten slaan daarmee om in wezenlijke tekorten."

Johan Christiaens: 'Een nuttig politiek effect is dat overheden gaan snappen dat ze snel moeten overstappen van een omslagstelsel op financiering volgens het kapitalisatiemodel.'

Toch ziet Muis vooral winst in de hele operatie: "Ik heb in mijn EU-jaren ook steeds gehamerd op het belang van beter inzicht. Natuurlijk vonden veel politici en sommige ambtenaren het wel prima dat die zaken nog even niet aan de oppervlakte kwamen. Die willen lastige discussies natuurlijk uitstellen. Maar nu de cijfers er eenmaal liggen kan de discussie over de dekking van de pensioen- en subsidieverplichtingen eindelijk toch beginnen."

Nut en noodzaak

Het eerste dat een buitenstaander bij zoiets denkt is natuurlijk: waarom is de EU zo lang met die ouderwetse boekhouding op kasbasis doorgegaan? En waarom doet bijvoorbeeld de Nederlandse overheid het nog steeds zo? ▶



Jan Mastwijk (CDA):
*‘In de argumentatie heeft
 de toegestane staatsschuld
 nooit een rol gespeeld.’*

FOTO: CORBIS

Staatsschuld meeste EU-lidstaten explodeert

Schijnbaar aarzelend begint Nederland nu ook aan een proef met baten- en lastenboekhouding bij het ministerie van LNV. Vreemd, want je hoeft geen genie te zijn om te snappen wat er gebeurt als alle EU landen hun balans - letterlijk - gaan opmaken.

Immers, als bij de EU de ambtenarenpensioenschuld als meest prominente passiefpost opdook, zal dit bij de lidstaten ook zo zijn. Nederland is een van de weinige landen die daartegenover een actiefpost hebben staan: het kapitaal van bijna driehonderd miljard dat door ABP en PGGM wordt belegd. Het passief van landen zonder pensioenreserve explodeert dus. Haast onvermijdelijk heeft dat consequenties voor de discussie over de in EMU-verband afgesproken maximaal toegestane staatsschuld - volgens het Stabiliteitspact niet meer dan zestig procent van het bruto nationaal product. Waarom was minister van Financiën Gerrit Zalm, altijd de eerste om andere EU-landen tot begrotingsdiscipline te manen, dan niet enthousiaster? Dit zou die landen hebben wakker geschud. Jan Mastwijk, CDA-Kamerlid en degene die het parlement overhaalde om Zalm met de proef bij LNV te doen instemmen: "In de argumentatie om het baten-lastenstelsel in te voeren heeft dit nooit een rol gespeeld. Het ging mij puur om harmonisatie, en beter financieel management. Zalm was trouwens best enthousiast, zijn ambtenaren waren gereserveerd. Dat de staatsschuld van andere EU-landen op papier hoger zal uitkomen, klopt denk ik wel. Maar ik geloof niet dat Zalm dat in z'n achterhoofd had."

Johan Christiaens is hoogleraar accountancy aan de Universiteit van Gent, medewerker bij Ernst & Young en nauw betrokken bij de invoering van IPSAS bij de EU en bij Belgische overheden. Hij denkt dat politici en ambtenaren nut en noodzaak ervan niet echt inzagen omdat zij denken in termen van evenwicht tussen uitgaven en belastinginkomsten. "Anders dan een bedrijf kan een rijksoverheid een eventueel tekort altijd afdekken door extra belasting te heffen. En als de activa van een overheid, zoals wegen, gebouwen, kunstbezit, straaljagers, in principe toch niet verkocht worden, waarom dan de waarde bepalen?"

Frans van Schaik: ‘Betere boekhoudregels kunnen ertoe leiden dat sluimerende kwesties worden aangepakt.’

Straaljagers

Diezelfde gedachte zit ook achter veel van de vragen die nu nog steeds spelen bij de introductie van IPSAS. Bij de EU, maar ook bij de Belgische federale overheid - die daarmee overigens al behoorlijk gevorderd is. Christiaens: "Ik heb zelf ook wel moeite met

Jules Muis: ‘We hebben nu iets dat lijkt op een serieuze aanzet tot een goed jaarverslag.’

onderdelen van IPSAS. Net als bij IFRS kan er tegen reële marktwaarde worden geactiveerd. Dat men een *fair value* toekent aan een havenbedrijf, een openbaar vervoersbedrijf, misschien zelfs een zwembad, daarmee ben ik akkoord. Die genereren omzet, en in theorie kan de overheid ze verkopen. Maar de grond waarop wegen zijn aangelegd, monumenten en ander landschappelijk erfgoed, of zelfs kanonnen en straaljagers die nog bij het leger in gebruik zijn? Volgens IPSAS mogen die op de balans. Ik denk dat dat geen zin heeft, omdat de overheid die dingen niet kan verkopen zonder zijn overheidstaak te verzaken. En de mogelijkheid om iets pro memoria op de balans te zetten, kent IPSAS niet."

Twijfelgevallen

Maar ook over passivaposten kun je volgens hem anders denken dat wat IPSAS voorschrijft. "Met het opvoeren van pensioenverplichtingen ben ik helemaal akkoord. En een nuttig politiek effect is dat overheden daardoor gaan snappen dat ze snel moeten overstappen van een repartitiestelsel (ook: omslagstelsel) op financiering volgens het kapitalisatiemodel, zoals Nederland al doet met zijn pensioenfondsen ABP en PGGM. Maar hoe ver ga je met het opvoeren van voorzieningen voor overheidverplichtingen? Ik denk dat er veel twijfelgevallen zijn."

Bij de EU en de Belgische overheidsdiensten die Christiaens adviseerde, merkte de hoogleraar dat discussiepunten op verschillende

Rens Cappon (Nyenrode):
‘Ik vrees dat burgers het nooit eens worden over wat kosten zijn en wat investeringen.’



FOTO: CORBIS

manieren worden opgelost. Het gevolg is een fenomeen dat hem wel wat zorgen baart. Christiaens typeert het als: *diverging convergence*. Onder de publieke druk om efficiënter met overheidsmiddelen om te springen, gaat de tendens overal in de richting van *accrual accounting*. “Helaas impliceert dat niet altijd meer eenheid en standaardisatie”, zegt Christiaens. “Wat dat betreft is te hopen dat overheden wél allemaal op IPSAS overstappen. Dan ontstaat ten minste de vergelijkbaarheid die zo belangrijk is voor een goede verantwoording.”

Pilot LNV

Frans van Schaik, hoogleraar management accounting aan de Universiteit van Amsterdam, tevens partner bij Deloitte Accountants en lid van de IPSAS Board, denkt dat behalve de behoefte aan vergelijkbaarheid ook de goede ervaringen die Nederlandse gemeenten, provincies en agentschappen al opdeden met het baten- en lastensysteem, maken dat het te verwachten is dat ook in Nederland de rijksoverheid het kas-verplichtingenstelsel zal gaan verlaten. “Nu is de boekhoudpraktijk een lappendeken. De kerndepartementen volgen het kas-verplichtingenstelsel en de agentschappen het baten-lastensysteem. Sommige ministeries hebben wel zes agentschappen, en ook die werken niet allemaal volgens dezelfde boekhoudprincipes. Minister Zalm heeft akkoord gegeven om bij het ministerie van Landbouw, Natuur en

Andere ‘government governance’?

Bedrijven maken onderscheid tussen lopende kosten (zoals salarissen of huisvesting), en investeringen. Beide zijn uitgaven, maar kosten drukken de winst terwijl investeringen de winst (hopelijk) omhoog stuwten. Investeren worden geactiveerd en financieren is verantwoord. Kosten moeten uit de omzet worden betaald. De overheid kent slechts uitgaven. Als er moet worden bezuinigd, bezuinigt men ook op zaken die in een bedrijf investeringen zouden heten: infrastructuur bijvoorbeeld. En op onderwijs, dat als investering gezien zou kunnen worden, met hogere belastinginkomsten en lagere werkloosheidsuitkeringen als rendement. Als een overheid overgaat op ‘bedrijfsboekhouden’ en men zou bepaalde uitgaven als investeringen beschouwen, dan vallen die dus niet onder de normale uitgavendiscipline. Daarmee zou ook *government governance* in een ander licht komen te staan. Gaat dat gebeuren?

Rens Cappon, assistent hoogleraar aan Business Universiteit Nyenrode en net begonnen met een proefschrift over accounting in de publieke sector en *government governance*, betwijfelt het. “Als je dit bekijkt door een *agency*-bril, dan is de overheid de uitvoerende agent en de burgers de principaal. Probleem is: burgers geven geen eenduidige opdracht, omdat iedereen anders denkt over wat overheidstaken zijn. Waarop kan de overheid dan worden afgerekend? Ik vrees dat die burgers het nooit eens worden over wat kosten zijn en wat investeringen.”

Voedselkwaliteit (LNV) een pilot te doen met IPSAS. Als die pilot een succes is zal het baten-lastensysteem rijksbreed worden ingevoerd.”

Politieke gevolgen

Lagere overheden doen al aan *accrual accounting* en de ervaring daar is dat het financieel management erdoor verbetert, stelt Van Schaik. “Het effect van bijvoorbeeld afschrijven op investeringen, is dat de financiële lasten over begrotingen van meer jaren worden gespreid. En de verleiding om snel een grote uitgave te doen om een budget op te souperen, verdwijnt. Dat geeft de politiek ook een beter beeld van welke uitgaven verantwoord zijn en welke niet.

Als er activa op een balans voorkomen die weinig maatschappelijk rendement geven, zullen politici eerder op het idee komen te vragen hoe dat kapitaal beter ingezet kan worden.”

Voor Van Schaik staat wel vast dat ook bij de EU de overstap naar *accrual accounting* financieel-politieke gevolgen zal hebben. “Nu ontdekt men onder meer dat die pensioenlast van 33 miljard daar ongedekt staat. Dat dekking ontbreekt, komt doordat de EU zelf niet heeft gereserveerd, en doordat lidstaten ook geen reserves hebben gevormd voor hun toekomstige verplichting jegens de EU. Beter boekhoudregels kunnen ertoe leiden dat deze sluimerende kwesties worden aangepakt.” ■