

De overheidsingrepen in de financiële sector leggen de beperkingen bloot van de verslaggevingsregels van het Rijk. Die zijn niet gemaakt voor een kredietcrisis, zeggen critici en dus gedraagt de Nederlandse overheid zich meer en meer als een 'ondoorzichtig hedgefonds'. Het weerwoord luidt daarentegen de verantwoording uitgebreider zal zijn dan ooit.

TEKST GEERT DEKKER | BEELD CORBIS, MARJA BROUWER

INGREPEN FINANCIËLE SECTOR 'STRESSTEST' VOOR VERSLAGGEVING RIJK

Wordt staatsbalans een bankbalans?

Zonder precedent zijn de ingrepen van de Nederlandse staat in de financiële sector. De nationalisatie van de Nederlandse activiteiten van Fortis/ABN Amro ter waarde van 23,34 miljard euro; kapitaalinjecties in ING, Aegon en SNS Reaal van bij elkaar 13,75 miljard euro; een overbruggingskrediet voor Fortis van 43,46 miljard euro; een kredietgarantiefaciliteit voor de hele sector tot een totaal van tweehonderd miljard euro ... Vergelijk die bedragen met het balans-totaal van de Staat der Nederlanden eind 2007, 271 miljard euro, en de conclusie moet zijn dat de financiële huishouding van de staat door de kredietcrisis volledig uit het lood wordt getrokken. Of niet?

'HEDGEFONDS'

De vraag naar de precieze gevolgen van de operaties voor 's lands financiën, is de vraag naar de verslaggeving van de genomen maatregelen. En sinds het stof

Peter Verheij (ministerie van Financiën): 'Consolidatie van de deelnemingen zou leiden tot een grootheid op de balans die niets meer zegt.'

enigszins is neergedaald na de spectaculaire ontwikkelingen van herfst 2008, wordt die vraag intensief bediscussieerd: in de Tweede Kamer, op het ministerie van Financiën, door economen, door deskundigen in publieke accountancy, bij de Algemene Rekenkamer etc. Het is duidelijk wat 'we' hebben gedaan, zo is de strekking van de vraag, maar wat betekent dat eigenlijk?

De economen Lans Bovenberg (Universiteit van Tilburg) en Bas Jacobs (Erasmus Universiteit) gooiden in februari 2009 de knuppel in het hoenderhok door in *de Volkskrant* de Nederlandse overheid te

vergelijken met een hedgefonds dat er niet van houdt inzicht te geven in zijn activiteiten. Immers: de systematiek rondom allerlei garantiestellingen, met als voorlopig hoogtepunt de transactie rond de Alt-A-hypotheekportefeuille van ING, is een schoolvoorbeeld van off-balance accounting.

RISKANTER

Samen met de economen Arnoud Boot en Willem Bouter schreef Bovenberg vervolgens op 10 maart 2009 in *NRC Handelsblad* dat "de overzichten in de miljoenennota van staatsdeelnemingen en garanties volstrekt ontoereikend" zijn. "Alle verplichtingen - ook al zijn die voorwaardelijk - moeten worden opgevoerd zodat de balansrisico's van de Nederlandse staat volstrekt helder zijn. Zij zal ook moeten aandringen op uniforme rapportage hierover in Europees verband", aldus de drie topeconomen.





De Rekenkamer zegt zich nu nog niet te kunnen uitspreken over de wijze van verslaglegging.

“De overheidsbegroting wordt door dit soort transacties onherroepelijk riskanter”, zegt Bovenberg in een mondelinge toelichting, “maar dat zal niet blijken uit de balans”. Dat is volgens hem een ongewenste situatie, want dan wordt het heel moeilijk

“een zindelijke discussie te voeren over een eerlijke verdeling van de risico’s over de generaties”. En dat is wel noodzakelijk, want komende generaties worden ook al belast met de (financiële) risico’s van klimaatverandering en de kosten van de vergrijzing.

GEEN RUIMTE

Volgens George Straatman, auditor publieke sector bij Deloitte, is de verslaggevingssystematiek die het Rijk op dit moment tot zijn beschikking heeft, simpelweg niet voldoende uitgerust om aan de genoemde eisen te voldoen. Straatman verrichtte vorig jaar - in

Lans Bovenberg (Universiteit Tilburg): ‘Ik vind dat de politiek te veel invloed heeft op de manier van boekhouden.’

opdracht van het NIVRA en ten behoeve van de Accountantsdag 2008 - een onderzoek naar de informatieve waarde van de staatsbalans. “Het verplichtingenkasstelsel, dat de kerndepartementen gebruiken, werkt alleen met verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Daarnaast wordt een staatsbalans opgesteld, volgens de normen van het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap, ESR 1995. Daar wordt separaat een garantiestaat bij opgenomen, met ‘niet uit de balans blijvende verplichtingen’. In het stelsel is echter geen ruimte voor het treffen van

voorzieningen voor het geval men daadwerkelijk verwacht dat de garantiestellingen zullen leiden tot een *cash outflow* in de toekomst, aldus Straatman.

ESR 1995

Gevolg is dat de overheid binnen de verslaggevingsregels die nu gelden weinig tot geen middelen heeft om vragen over de omvang van de risico’s te beantwoorden. Straatman: “Iedereen snapt dat de risico’s van exportkredietgaranties van een andere orde zijn dan die van garanties op een hypotheekportefeuille. Maar als wordt volstaan met het gebruikelijke overzicht van afgegeven garanties in dit garantieoverzicht, dan wordt dat verschil niet duidelijk.”

Dat dit garantieoverzicht geen onderdeel uitmaakt van het overzicht van activa en passiva, is geheel in lijn met de voorschriften van ESR 1995. “Maar principieel het kan gewoon beter”, vindt Straatman. ■

De Amerikaanse hypotheek van ING

De overname door de overheid van het Amerikaanse hypotheekpakket van ING bergt alle waarderingsproblemen in zich die de kredietcrisis tot zo'n mijnenveld heeft gemaakt. Volgens minister Wouter Bos van Financiën heeft ING rond de transactie met de Alt A-hypotheek aangegeven dat de staat mede een aantrekkelijke tegenpartij is voor een dergelijke transactie, omdat die niet volgens IFRS hoeft te boekhouden.

Dat suggereert dat risico's als sneeuw voor de zon kunnen verdwijnen als ze bij een ander worden neergelegd - terwijl iedereen weet dat dat niet zo is. Ook de kredietwaardigheid van de (Nederlandse) staat heeft zijn grenzen.

De staat heeft **tachtig procent** van het economische eigendom van de portefeuille overgenomen. In ruil voor een gegarandeerde *funding fee* (in 2009 3,8 miljard euro) die de staat aan ING betaalt, ontvangt de staat tachtig procent van de inkomsten (rente, aflossingen, executieverkopen) uit de hypotheek - in 2009 een verwachte 4,1 miljard euro.

ING blijft juridisch eigenaar en blijft de portefeuille beheren. In ruil daarvoor ontvangt de bank een management fee van de overheid, maar die honderd miljoen euro valt deels weg tegen een zogeheten garantie fee die de bank aan de overheid betaalt.

ING ontdoet zich hiermee van (het grootste deel van) het economische risico van een bezitting, waardoor een herwaarderingsreserve vrijvalt. De staat hoeft **geen herwaarderingsreserve** aan te houden voor het overgenomen risico.

De minister heeft aan de Tweede Kamer een overzicht gegeven van de 'budgettaire gevolgen kredietcrisismaatregelen' en daarin staat dat de 'back-up faciliteit ING' gesaldeerd een 'verwachte' opbrengst heeft van 230 miljoen euro. Wat 'verwacht' betekent, is door de minister al gekwantificeerd in zijn uitspraak dat er dertig procent kans is op een slechter scenario, maar daarvan is in de verslaggeving niets terug te vinden.



De staat hoeft geen herwaarderingsreserve aan te houden voor het overgenomen risico.

'VOLSTREKTE OPENHEID'

Peter Verheij, senior-beleidsadviseur Auditbeleid bij het ministerie van Financiën (en RA), benadrukt de Europese reikwijdte van de afspraken volgens welke de balans wordt opgesteld. "Wij kunnen dit niet zomaar zelf wijzigen. Een Europese werkgroep maakt en autoriseert deze standaarden."

Hij vindt niet dat er een ander stelsel (baten/lasten) nodig is om de operaties in de financiële sector te verantwoorden. "De nieuwe deelnemingen van de staat komen op de staatsbalans te staan, en over de garanties wordt in het garantieoverzicht volstreekte openheid gegeven. Vooral rondom risico's en garanties gaat het dan om de kwalitatieve toelichting. Een baten/lastenstelsel zou niet meer transparantie opleveren."

Nico Mol (Universiteit Twente):
'Juist deze kredietcrisis toont aan waarom het inherent behoudende verplichtingenkastelsel zo'n goed idee is.'

Fortis/ABN Amro zal hoogstwaarschijnlijk tegen de aankoopwaarde op de komende balans verschijnen: "Gebruikelijk is dat deelnemingen tegen markt-

waarde op de staatsbalans staan, maar Fortis/ABN Amro is dus geen beursgenoteerd bedrijf meer. Het alternatief is vervolgens het zichtbare eigen vermogen, maar dat moet dan met cijfers van het voorafgaande boekjaar - en toen was de staat nog geen eigenaar. Dan blijft eigenlijk alleen de aankoopprijs over."

CONSOLIDEREN

Hier en daar is gesuggereerd dat de staat Fortis/ABN Amro zou moeten consolideren, aangezien men (volledige) zeggenschap heeft. Dat zou betekenen: honderden miljarden aan uitstaande kredieten en honderden miljarden aan toevertrouwde middelen op de staatsbalans. Verheij ziet er geen heil in: "Het is niet informatief. Consolidatie van de deelnemingen zou leiden tot een grootheid op de

balans die niets meer zegt en dat is dus veel minder transparant. Bovendien: in Brussel worden we beoordeeld op basis van het EMU-saldo van de overheid en niet op het saldo inclusief delen van de financiële sector."

VOORPROEFJE

De combinatie van staatsbalans en garantieoverzichten moet de Tweede Kamer alle informatie verschaffen die nodig is



Drie topeconomen in NRC: 'De overzichten in de miljoenennota van staatsdeelnemingen en garanties zijn volstrekt ontoereikend.'

om te kunnen oordelen over de financiële reddingsoperaties.

De minister van Financiën gaf daar in februari 2009 een voorproefje van, met een overzicht van de 'budgettaire gevolgen van kredietcrisismaatregelen'. Het is een opsomming van de bedragen die gemoeid zijn met de diverse acties, en onderaan het lijstje worden ze opgeteld tot een 'totaal (netto) uitgaven' van bijna 82 miljard euro. In die optelsom zijn onder meer opgenomen de betaalde rente over extra staatsleningen, de voorlopige uitkeringen aan Icesave-rekeninghouders, verstrekt kapitaal aan ING, de aankoop-prijs van Fortis/ABN Amro en twee garanties (tezamen bijna drie miljard euro) voor Leaseplan en NIBC in het kader van de garantiefaciliteit van tweehonderd miljard euro.

APPELS EN PEREN?

Worden hiermee niet appels met peren vergeleken? Straatman (Deloitte) zou het graag anders zien. "Uit dit overzicht blijkt in ieder geval niet expliciet wat de volledige financiële gevolgen zijn van de maatregelen voor de begroting en voor de staatsbalans."

Straatman is er voorstander van dat de overheid verantwoording aflegt met een volledige en in samenhang gepresenteerde transparante set van aan financiële verantwoordingsinformatie: een

balans, een staat van baten en lasten en een kasstroomoverzicht. Dat komt neer op een toevoeging aan het huidige verplichtingenkasstelsel. "Zodat duidelijk wordt in welke mate met maatregelen een voorschot genomen wordt op de toekomst."

BATEN/LASTEN

Dat standpunt is zeker niet onbetwist. In 2003 stond invoering van het baten/lastenstelsel nog voor alle departementen op het programma, maar na een pilot bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2007 besloot het kabinet in september 2008 zijn energie voorlopig te steken in andere verbetertrajecten. De Commissie voor de Rijksuitgaven steunde dit besluit in februari van dit jaar.

George Straatman (Deloitte): 'Uit dit overzicht blijkt niet expliciet wat de financiële gevolgen zijn van de maatregelen voor begroting en staatsbalans.'

"Volkomen terecht", aldus Nico Mol, hoogleraar bedrijfseconomie voor de collectieve sector aan de Universiteit Twente. "Juist deze kredietcrisis toont

aan waarom het inherent behoudende en conservatieve karakter van het verplichtingenkasstelsel zo'n goed idee is."

Ook wegens de aard van de overheidsactiviteiten is het volgens Mol niet wenselijk dat verslag wordt gedaan met een winst-en-verliesrekening en een balans. "De overheid opereert niet met het doel maximale opbrengsten te boeken, of vermogen te ontwikkelen. Het is de welvaart van het land die centraal staat. Ik moet een ministerie toch niet begrijpen als een organisatie die tot doel heeft tegen zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk belasting te innen?"

TEGENWICHT

Juist bij wijze van tegenwicht, zo wil Mol maar zeggen, is het goed dat de overheid een organisatie is die strikt in kasstromen is verankerd, "zonder mogelijkheden je rijk te rekenen".

Bovenberg ziet dat geheel anders. "Ik vind dat de politiek te veel invloed heeft op de manier van boekhouden en dat er in dit stelsel te weinig aandacht uitgaat naar de solvabiliteit van Nederland, die wel dege-lijkt wordt aangetast door de uitgebreide garantiefaciliteiten. Dat is ook merkbaar op de kapitaalmarkten: de kredietwaardigheid van Nederland verslechtert en komt in de buurt van die van Italië."

REKENKAMER

Bovenberg zou graag zien dat de risico's en waarderings van de genoemde ingrepen in kaart worden gebracht door een onafhankelijke instantie, zoals het CPB of de Algemene Rekenkamer.

In een reactie zegt de Rekenkamer zich nu nog niet te kunnen uitspreken over de wijze van verslaglegging. "We weten dat er volop overleg is daarover, maar daar zijn wij niet bij betrokken", aldus de woordvoerder. "Onze rol is het achteraf

beantwoorden van de vraag of het parlement voorzien is van de juiste informatie om de gevolgen van deze maatregelen goed te kunnen beoordelen." □