

UNIFORME IPSAS-OMGEVING IS NOG VER WEG

Het ene begrotings andere niet

Politici zetten tijdens de eurocrisis in op een begrotingstekort van maximaal drie procent. Maar worden die tekorten wel overal volgens dezelfde boekhoudregels gemeten? Nee, lidstaten houden elkaar en zichzelf voor de gek en er is veel ruimte voor manipulatie. Een poging om door de cijfers heen te kijken.

TEKST: NART WIELAARD | BEELD: MARJA BROUWER

Nederland staat in Europa op eenzame hoogte als het gaat om de staat van de overheidsfinanciën. We doen het beter dan Duitsland, dat alom door financiële analisten wordt gezien als een baken van stabiliteit in roerige tijden. Sterker nog, decennia van vasthoudende zuinigheid hebben ervoor gezorgd dat we helemaal geen overheidsschuld hebben maar een vordering. Klinkt als de wensdroom van een overspannen minister van Financiën? Toch is het waar, voor zover er sprake kan zijn van waarheden in het lastige schuldendossier van de Europese begrotingstsaar Olli Rehn.

'OUDE VREK'

De verklaring voor dit onbekende feit schuilt in de enorme pensioenvermogens die we hier in Nederland hebben opgebouwd. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) had eind 2011 een vermogen van 246 miljard om te voorzien in de ambtenarenpensioenen van straks. Dat doet geen enkel Europees land ons na. In de meeste landen - waaronder ook Duitsland - is nog goeddeels sprake van een omslagstelsel, waarin de uitkeringen jaarlijks worden betaald uit een bijdrage van de werkenden. Met de vergrijzing op komst is dat een tikkende tijdbom, want steeds minder werkenden moeten dan de pensioenuitkeringen opbrengen voor steeds meer gepensioneerden.

'NEDERLAND HEEFT GEEN OVERHEIDSSCHULD MAAR EEN VORDERING. KLINT ALS WENS-DROOM. TOCH IS HET WAAR.'

Een Nederlandse minister van Financiën heeft dan (theoretisch) ook een heel krachtig recept om te voldoen aan de 'dictaten uit Brussel': het opheffen van het ABP. De opbrengst daarvan kan dan linea recta worden gebruikt om tweederde van de staatsschuld af te lossen. Aart de Vos, oud universitair hoofddocent econometrie aan de Vrije Universiteit, was in een opiniebijdrage op Me Judice (29 maart 2012) ook heel duidelijk: "Als er één land is dat de financiële ruimte heeft om de tekorten te laten oplopen dan is dat ons land (...)" We zijn de oude vrek van Europa, die zijn geld oppot en zijn kinderen niet naar school stuurt omdat dat te duur is."

IPSAS

Dit artikel gaat niet over de wenselijkheid van al dan niet



tekort is het

'EEN CONCEPTMOTIE MOEST EU-LIDSTATEN ERTOE BEWEGEN OM IPSAS BINNEN DRIE JAAR IN TE VOEREN.'

wat meer potverteren of beter onderwijs, al is het wel onbegrijpelijk dat (linkse) politici dit argument niet omarmen als tegenwicht tegen de rigide bezuinigingsdriften. Het gaat wel over de waanzin die er achter de schermen van de Europese Statistieken ligt besloten.

Het ene begrotingstekort is namelijk simpelweg het andere niet. Om een zuivere vergelijking te maken tussen landen moet je ook naar de baten en lasten van een jaar kijken, niet alleen naar de inkomsten en uitgaven. Dat is ruwweg de essentie van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), boekhoudregels die zijn te vergelijken met de International Financial Reporting Standards (IFRS) voor de private sector en die gericht zijn op een wereldwijde harmonisatie van de financiële verslaggeving in de publieke sector. Deloitte-partner Frans van Schaik, tevens hoogleraar management accounting aan de Universiteit van Amsterdam, is al jaren een pleitbezor-

ger van IPSAS. En meent desgevraagd dat IPSAS juist in tijden van een diepe schulden crisis essentieel is om meer grip te krijgen op de financiële huishouding van de Europese lidstaten.

VOORTREKKERSROL

Van Schaik kaartte het punt al eerder aan in een opiniestuk in Het Financieele Dagblad (11 mei 2011, zie Accountant.nl), samen met Hans Hoogervorst in diens rol als voorzitter van de International Accounting Standards Board. De huidige praktijk in Europa staat nog ver af van een uniforme IPSAS-omgeving. Lidstaten kennen nu elkaars statistische informatie via het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen 1995 (ESR95). Deze statistische informatie geeft geen onderling samenhangend beeld van bezittingen en schulden, opbrengsten en kosten - zoals een jaarrekening gebaseerd op IPSAS wel zou doen - en het systeem biedt volgens Van Schaik en Hoogervorst vele mogelijkheden voor manipulatie.

Zij pleiten er dan ook voor dat de Nederlandse overheid een voortrekkersrol gaat spelen bij de implementatie van IPSAS en dat is zeker in het licht van het voorgaande niet zo gek. De jaarrekening van de Nederlandse overheid zou er immers nogal gunstig uitspringen. "Dat kan mogelijk bijdragen aan een lagere spread van de rente op de Nederlandse staatsobligaties", zo schrijven ze in hun bijdrage.

GRIEKENLAND

Dat zou elke minister van Financiën als muziek in de oren moeten klinken, maar toch zijn de ambtenaren van Financiën al jaren niet onverdeeld enthousiast over IPSAS en is Nederland op zijn zachtst gezegd meer een trendvolger.

Van Schaik zegt niet goed te weten hoe dat komt maar maakt korte metten met het argument dat het moeilijk en kostbaar zou zijn om IPSAS te implementeren. "Als Philips zoiets zou zeggen tegen de AFM zouden we dat toch ook heel gek vinden?"

Daar heeft hij een goed punt: als ondernemingen zo incompleet zouden rapporteren als overheden, zouden ze met zware sancties te maken krijgen. Hoe het ook zij: overheden zouden volgens Van Schaik en Hoogervorst voor zichzelf de lat minstens zo hoog moeten leggen als voor ondernemingen. Want ook voor overheden geldt dat internationale vergelijkbaarheid, kwaliteitsverbetering en transparantie van de jaarrekening cen-



traal zou moeten staan. De problemen in Griekenland zouden dan bijvoorbeeld ook veel eerder zijn gesignaleerd.

Overigens is de Europese Commissie zich daarvan ook bewust. Een conceptmotie moest EU-lidstaten ertoe bewegen om IPSAS binnen drie jaar in te voeren. Maar in de goedgekeurde resolutie is men al veel minder strikt en wordt alleen gedefinieerd dat er in 2012 nog een onderzoek naar de toepasbaarheid komt.

Van Schaik: "Eurostat is nu bezig met dit onderzoek. Het is nu afwachten wat daaruit komt. Een eventuele verplichting voor Europese lidstaten om IPSAS in te voeren, laat door deze wijziging in de motie nog wel een aantal jaren op zich wachten."

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Terug naar het huidige rudimentaire systeem en de mogelijkheden die er zijn om jezelf of andere lidstaten voor de gek te houden. Wat zijn er zoal voor mogelijkheden tot manipulatie van het begrotingstekort? Een van de onderwerpen betreft de publiek-private samenwerking, kortweg PPS. Bij een PPS krijgt een markt-

'ELK LAND KAN DOOR PPS-CONSTRUCTIES MILJARDEN INVESTEREN ZONDER OP KORTE TERMIJN DE BEGROTING ONDER DRUK TE ZETTEN.'

DE GEZONDE PRIKKEL VAN PPS

In een PPS-constructie stelt de aanbestedende overheid geen gedetailleerd Programma van Eisen op maar stuurt men op het gewenste einddoel en laat men de inhoud (deels) over aan marktpartijen. Dit concept biedt de juiste prikkels om vooraf tot realistische financiële uitgangspunten en een goede en/of innovatieve aanpak te komen, aangezien marktpartijen zich financieel niet in de vingers willen snijden. De tucht van de markt (en van de financiers die bij een PPS betrokken zijn) dwingt kortom tot goed inzicht in kosten en risico's. Onderzoeken laten bovendien zien dat dit tot kostenbesparingen van tussen de tien en twintig procent kan leiden.

Deze constructies - in het Verenigd Koninkrijk al jaren op grote schaal toegepast - rukken dan ook na aanvankelijke aarzeling op bij het realiseren van onder meer grote infrastructurele projecten.

Minister van Financiën Jan Kees de Jager is enthousiast en schrijft in een Kamerbrief van november 2011 nog: "Ik deel de ambitie meer te doen met DBFM(O). De visie van dit kabinet is om te investeren in de kracht van Nederland met een scherp oog op de overheidsfinanciën. Het kabinet ziet DBFM(O) als een belangrijk middel om hieraan een stevige bijdrage te leveren. Wij willen geen geld laten liggen. De pijn van projecten is goed gevuld. Onder andere vier van vijf deelprojecten van het A1/A6/A9 project (totaal circa € 4 miljard) worden via DBFM(O) aanbesteed."

'JUIST IN EEN DIEPE SCHULDEN-CRISIS IS IPSAS ESSENTIEEL OM MEER GRIP TE KRIJGEN OP DE FINANCIËLE HUISHOUDING VAN EUROPESE LIDSTATEN.'



partij - vaak een consortium van een aantal ondernemingen - voor een lange periode de opdracht om te ontwerpen, te bouwen en/of te beheren, maar vaak ook om het project te financieren. De meest gangbare vorm is het DBFM-contract (*Design, Build, Finance & Maintain*) en in sommige gevallen maakt ook de O (*Operating*) nog onderdeel uit van de constructie. In het geval van een snelweg vraagt de overheid bouwers dus niet om de kostprijs van een kilometer snelweg, maar om het zorgen voor een goede verbinding voor een periode van tientallen jaren. De uitgaven worden op die manier ook uitgesmeerd over tientallen jaren. Marktpartijen richten zich dan niet alleen op een eenmalige realisatie, maar blijven gedurende lange tijd risico's dragen. Dat laatste is essentieel, zo blijkt uit een analyse van hoe dergelijke contracten in de boeken komen.

ONAFHANKELIJKE STATISTIEKEN

Eurostat heeft daarvoor regels opgesteld. De essentie daarvan is dat als er in een PPS geen of onvoldoende risico's worden overgedragen aan de markt, dat de investering dan in zijn geheel ten laste komt van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Begrotingstechnisch is er dan geen papieren winst te behalen. Als de constructie echter zodanig is opgetuigd dat de risico's (constructierisico, beschikbaarheidsrisico en/of vraagrisico) voor meer dan de helft aan de markt zijn overgedragen, dan is er opeens wel sprake van aanzienlijke verlichting van de begrotingsdruk. De investering

zelf drukt dan niet op het EMU-saldo, en in de plaats daarvan komt er jaarlijks een beschikbaarheids-fee in de boeken.

Per contract toetst het Centraal bureau voor de Statistiek nu of het contract voldoet aan de Eurostat-norm voor de risico-overdracht en de daarmee samenhangende budgettaire verwerking voor het EMU-saldo. Europees gezien hangt het dus nu af van de kwaliteit van de Statistische bureaus - en hun onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek - of dit naar behoren gebeurt. In Griekenland is de budgettaire verwerking van deze constructies jaren geleden in elk geval een van de oorzaken van de problemen geweest.

NIET VOOR DE GEK HOUDEN

Hoe het ook zij: elk land kan door middel van PPS-constructies in theorie miljarden investeren in infrastructuur of andere grote projecten zonder op korte termijn de begroting onder druk te zetten. Het effect is dan dat op korte termijn het EMU-saldo verbetert en op langere termijn verslechtert.

PPS wint de laatste jaren aan populariteit in Nederland. Kan dit zijn ingegeven door de wens het huishoudboekje optisch wat beter op orde te krijgen? Nederland blijkt er erg zinnig mee om te gaan. We willen ons zelf hier budgettair niet voor de gek houden.

Nederland volgt ook de Eurostat-regels, maar kiest niet op budgettaire gronden voor PPS. De keuze voor PPS is in Nederland gebaseerd op een verwachting van een efficiencywinst die mogelijk is te behalen door onder meer de *lifecycle*-benadering (zie *kader*).

Sterker nog, we kennen hier een specifieke begrotingsregel 39 die stelt dat de budgettaire (papier) meevalers op korte termijn die voortvloeien uit een PPS-constructie niet mogen worden aangewend voor andere investeringen: in het jaar van aanbesteden van een PPS-contract moet in de begroting ruimte worden gemaakt voor de gehele investering. Welbeschouwd is dat te zot voor woorden: we hebben een aparte begrotingsregel nodig om te zorgen dat we ons met de bestaande Europese systematiek niet voor de gek houden.

14,7 OF 8,7 MILJARD

Het is maar zeer de vraag of ook andere landen dergelijke zelfdiscipline hanteren. En het is nog veel meer de vraag of de statistische bureaus overall kritisch kijken of de risico's inderdaad zijn overgedragen aan de markt, zeker nu de politieke druk overall hoog oploopt. Voor Van Schaik is dit reden te meer om te pleiten voor het omarmen van IPSAS: het kan de creativiteit wat aan banden leggen en zorgt voor meer eenduidigheid. Bij een verdere integratie van Europa is dat essentieel.

Overigens zijn we ook in Nederland tamelijk creatief als het erop aankomt. Econoom Bas Jacobs - Erasmus School of Economics - legde begin 2011 de vinger op de zere plek bij de bezuinigingsoperatie van Mark Rutte. Het is een wat technisch verhaal - en dat maakt dat weinig journalisten er warm voor lopen - maar waar

het op neerkomt is dat deze bezuinigingsplannen op papier 14,7 miljard lijken te zijn maar voor een groot deel voortkomen uit een boekhoudkundige truc bij de stijgende zorgkosten. De werkelijke besparing is volgens Jacobs niet meer dan 8,7 miljard.

JOINT STRIKE FIGHTER

Dergelijke creativiteit zal er altijd wel blijven. Maar de huidige regels maken het wel erg gemakkelijk en meer uniformiteit door de invoering van IPSAS zou dan ook welkom zijn. Vooral omdat je dan gaat sturen op de dingen die er echt toe doen: "What gets measured gets managed."



'ONDER DE HUIDIGE REGELS ZOU STOPPEN MET DE JOINT STRIKE FIGHTER DIRECT EEN PROBLEEMPJE IN HET BEGROTINGSSALDO GEVEN.'

Mooi voorbeeld daarvan: De Deltacommissie berekende dat er op de lange termijn jaarlijks 1,5 miljard nodig zal zijn om Nederland te beschermen tegen een stijgende zeespiegel. De netto contante waarde daarvan is 36 miljard, maar deze staat nu nergens in de boeken. Daardoor zal een dergelijke investering al gauw in de verdrukking komen. Met toepassing van IPSAS dwing je jezelf om dit niet van de agenda te laten vallen.

Het werkt ook andersom. Onder de huidige regels zou het stoppen met de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter direct een probleempje in het begrotingssaldo geven. Simpelweg omdat er dan een boete van naar schatting 220 miljoen euro - volgens een bericht van de NOS - moet worden betaald. Die boete heeft direct impact op de financiële gezondheid van Nederland. Het (financieel positieve) feit dat we daarmee een langetermijnverplichting van vele miljarden kwijt zijn niet. □