

Omvang en relevantie van de schulden van de overheid

J.W. van der Dussen*

Het beleid gericht op terugdringing van financieringstekort en staatsschuld wordt beheerst door kengetallen. Dit werkt het gebruik van trucs, die de werkelijke overheidsschuld versluieren, in de hand. Als kasschuiven, oneigenlijk leasen, nog af te betalen woningen en andere begrotingstrucs in beschouwing worden genomen, valt de werkelijke staatsschuld zo'n f 60 miljard hoger uit dan de officiële staatsschuld. Door waarnemingsproblemen is het bijna onmogelijk de werkelijke staatsschuld exact vast te stellen. Ook het op correcte wijze vergelijken van de overheidsschuld tussen landen is hierdoor ondoenlijk.

Het budgettaire beleid van de publieke sector is tegenwoordig in belangrijke mate gericht op grootheden als het financieringstekort en de staatsschuld c.q. overheidsschuld. In de komende Economische en Monetaire Unie (EMU) zullen zowel het tekort als de schuldpositie een nog grotere rol spelen. Hoe dat ook zij, tekort en schuldpositie worden nu reeds gebruikt als belangrijke indicatoren, als kengetallen. In de EMU zijn daarvoor verdere normen ontwikkeld.

Een kengetal is een absoluut getal of een verhoudingsgetal uitgedrukt in geldeenheden dat de toestand van of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt¹. Aan de hand daarvan kan de feitelijke situatie, de toestand, getoetst worden aan bepaalde normen ter zake, dat wil zeggen aan de gewenste c.q. beoogde situatie. Maar, zo leert ons een publikatie van het Ministerie van Financiën, "(er) kan van normen die worden nagestreefd een 'perverse' werking uitgaan"².

Dat geldt ook voor het financieringstekort en voor de ontwikkeling van de overheidsschuld. Het meest perverse voorbeeld daarvan is wellicht – smaken verschillen – de beoogde verkoop van in het verleden ten laste van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen gebouwde scholen voor hoger beroepsonderwijs en het aanwenden van de opbrengst daarvan als eenmalig dekkingsmiddel voor lopende uitgaven. Omdat door deze verkoop op toekomstige begrotingen gedurende vele jaren lasten drukken wegens rente en afschrijving, is de aanwending van deze eenmalige opbrengst als dekkingsmiddel voor lopende uitgaven op zijn zachtst geformuleerd niet fraai.

De gesignaleerde 'perverse' werking van het nastreven van normen ontstaat overigens als men het simpele beloop van de gekozen indicator tot norm verheft en het achterliggende motief uit het oog verliest. Als het 'echt beoogde' effect moeilijk bereikbaar is, treedt soms het zuiver optische effect, de 'truc' ervoor in de plaats.

Vanuit deze achtergrond besteed ik vooral aandacht aan de overheidsschuld, met daarin als belangrijkste component de staatsschuld. Daarbij maak ik ook enige opmerkingen over het financieringstekort. Allereerst wordt gepoogd om bij benadering aan te geven hoe hoog de staatsschuld thans is – dat is geenszins eenvoudig – en welk deel daarvan relevant is. Omdat men in het kader van de EMU, overigens terecht, het oog vooral wil richten op de overheidsschuld, ergo de schuld van de gezamenlijke overheden in een land, zal ik daarna trachten aan te geven hoe hoog deze thans is en welk deel daarvan relevant is.

Bij deze verruiming van het begrip staatsschuld tot overheidsschuld zal overigens blijken dat over de vermoedelijke ontwikkeling van de staatsschuld *ex ante* nog zinnige uitspraken mogelijk zijn, maar dat ten aanzien van het ruimere begrip overheidsschuld alleen *ex post* iets kan worden gezegd. Dat geldt overigens ook voor het financieringstekort, zij het dat *ex post* informatie over het financieringstekort van alle overheden veel eerder beschikbaar komt dan over het verloop van de schuld van de gezamenlijke overheden. Ook zullen wij ingaan op de bepaling van het financieringstekort, zowel van de staat als van alle overheden in ons land, alsmede op de relevantie daarvan. Na deze exercities volgen enige conclusies en aanbevelingen.

* De auteur is hoogleraar Openbare financiën van lagere overheden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

1. Het gebruik van het woord 'kengetal' voor begrippen als financieringstekort en overheidsschuld is in overeenstemming met de aanduiding van grootheden als winstgevendheid en financiële kracht van een onderneming als 'prestatie-indicatoren', zie ook L. Traas, De jaarrekening als het bedrijfseconomisch kompas, *MAB*, november 1991, blz. 524 e.v.); A.J.G. Haselbekke, H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld, *Prestaties tellen*, Den Haag, 1990.

2. Ministerie van Financiën, *Heeft beleid effect?*, afdeling Beleidsanalyse, Den Haag, 1989; *Miljoenennota's 1989-1992*.

Staatsschuld I

In officiële publikaties wordt de omvang van de staatsschuld per 31 december 1988 gesteld op f 292 miljard. Voor de beantwoording van de vraag of dat bedrag de werkelijke staatsschuld presenteerde en nog meer of dat bedrag vanuit andere gezichtspunten relevant was, zijn nadere gegevens nodig. Voor een deel zijn die opgenomen in tabel 1, waarin ook analoge gegevens van de gezamenlijke andere overheden en van alle overheden zijn opgenomen.

Als men de cijfers van het Rijk wil vergelijken met en voegen bij die van de andere overheden, dan is het niet mogelijk om op dit ogenblik van meer recente gegevens uit te gaan. Dat is met name jammer omdat er van 1988 op 1989 bij het Rijk vrij belangrijke veranderingen waren. Deze hangen samen met de verzelfstandiging van de PTT. Deze had vooral invloed op post 7 deelnemingen die in 1989 circa f 20 miljard lager werd en op post 3 die met circa f 20 miljard steeg. De relevantie van post 1 bruto vaste en vlottende schuld is, dunkt mij, niet groot. Om allerlei betalings- en financieringsredenen kunnen er min of meer toevallige schommelingen zijn zowel in de omvang van de aangehouden kas-, bank- en giro-saldi als in de schulden op korte termijn.

Voor de vorderingen op korte termijn geldt dit evenzeer. Onder de post debiteuren bevinden zich ook de vorderingen op belastingplichtigen. Zowel onder het vorige kabinet als onder het huidige kabinet heeft men die structureel versneld geïnd. Laatstelijk via prima-cheques. Post 4, het saldo van vaste schulden, vlottende schulden enz. enz., werd door deze acties niet beïnvloed. Het als eenmalig dekkingsmiddel gebruiken van de gevolgen van deze versnelde inning was dan ook onjuist. Evenals overigens het manipuleren met dealdi van de z.g. derdenrekeningen bij de schatkist zoals voorzien in de begroting 1992³. De conclusie hieruit is dat vanuit een groot aantal gezichtspunten post 4 relevanter is dan het min of meer toevallige verloop van de samenstellen-de delen daarvan. Elke bankier en ondernemer weet dat.

Velen maken zich zorgen over de hoogte van de staats- c.q. overheidschuld. Deze zorg deel ik. Maar is het erg dat er per 31 december 1988 nog f 46 miljard aan woningwetleningen uitstond? De staat ontvangt daarop regelmatig rente en aflossingen. De versnelde aflossing die enige jaren geleden voor woningcorporaties en gemeenten qua rendement aantrekkelijk was, is destijds terecht niet als relevant aangemerkt. Als ze in één klap zouden worden afgelost, dan verandert ceteris paribus alleen post 1 (en dus ook post 4 en post 5). Komende begrotingen worden daardoor niet sterk beïnvloed. Het Rijk hoeft minder te lenen en bespaart daardoor rente maar ontvangt ook minder rente. Er zou een zeker, maar betrekkelijk gering verschil kunnen zijn. Ten aanzien van post 7, de deelnemingen, kunnen analoge opmerkingen worden gemaakt. Het rendement daarop bedroeg in 1989 circa 7,5%⁴. Dat is slechts weinig minder dan de rente op staatsschuld. Het gebruiken van de opbrengst van de verkoop van staatsdeelnemingen als relevant dekkingsmiddel voor lopende uitgaven is dan ook onjuist. Het is in wezen niets anders dan een truc om een werkelijk overschrijding van de norm voor de daling van het financieringsstekort te maskeren.

	Rijk	Andere overheden	Alle overh.
1. Bruto vaste en vlottende schuld ^a	291,7	87,3	379,0
2. Af: vlottende middelen	5,5	6,1	11,6
3. Af: saldo debiteuren/cred.	<u>27,7</u>	<u>4,6</u>	<u>32,3</u>
4. Saldo	258,5	76,6	335,1
5. Woningwetleningen ^b	<u>46,4</u>	<u>1,8</u>	<u>48,2</u>
6. Netto comptabele schuld	212,1	74,8	286,9
7. Waarvan belegd in deelnemingen	<u>87,3</u>	<u>36,9</u>	<u>124,2</u>
8. Saldo	124,8	37,9	162,7
Aanwending van dit saldo			
9. Vaste activa	127,1	52,2	179,3
10. Kredietverstr. op langere termijn ^c	<u>11,8</u>	<u>10,3</u>	<u>22,1</u>
	138,9	62,5	201,4
11. Reserves en voorzieningen	<u>44,1</u>	<u>24,6</u>	<u>38,7</u>
12. Totaal	124,8	37,9	162,7

a. Reserves van gemeentelijke tot de marktsector te rekenen bedrijven waren voor f 6,6 miljard belegd bij de sector overheid van de gemeenten. Het CBS, *Statistisch Zakboek*, merkte dit bedrag aan als langlopende schuld van de sector overheid. Het zijn echter reserves waarover de gemeenten vrijelijk kunnen beschikken. Onlangs heeft een grote gemeente dat voor een deel gedaan. Wij hebben dit bedrag ondergebracht op regel 11 Reserves en voorzieningen.

b. De rijksleningen voor de woningbouw zijn in eerste aanleg verstrekt aan de gemeenten die ze hebben doorgeleend aan woningcorporaties en dergelijke. Het bedrag op regel 5 van kolom B is een saldo bestaande uit f 48,2 miljard aan verstrekte leningen verminderd met f 46,4 miljard schuld aan het Rijk.

c. Naar het voorkomt zal een deel van de kredietverstrekkingen op langere termijn van het Rijk op den duur oninbaar blijken. Bij de andere overheden is dit risico geringer.

Bronnen: Staatsbalans, *Statistisch Jaarboek 1991*, Statistieken Gemeenterekeningen, Provinciale rekeningen, Rekeningen Waterschappen.

Beleidsmatig relevanter is post 8: het saldo van schulden, kasmiddelen, vorderingen, uitstaande leningen en van deelnemingen die inkomsten genereren die niet tot de z.g. collectieve druk moeten worden gerekend. Dit saldo ad f 125 miljard is hoofdzakelijk gebruikt voor de financiering van allerlei vaste activa van het Rijk. Het nut van deze voorzieningen voor onze samenleving is ongetwijfeld groot. Maar de rente over het in deze investeringen opgesloten vermogen drukt op de volgende begroting en, voor zover er niet netto wordt afgelost, op alle daarop volgende begrotingen. Die rente moet worden gedekt via belastingen (en via de overige eigen inkomsten van de staat). De omvang van dit bedrag en vooral de regelmatige stijging daarvan baart zorgen. Alleen door echte besparingen kan dit bedrag dalen. Per 31 december 1988 kwam dit deel van de staatsschuld, waarvan de rente moet worden bestreden uit belastingen en dergelijke, overeen met circa 28% van het nationale inkomen. Mijns inziens is het gewenst dat een eenmaal bereikt percentage niet verder toeneemt. Bij een gegeven rentevoet bereikt men dan tevens dat de omvang van de rentebetalingen van de staat, voor zover die moeten worden gedekt door belastinginkomsten en dergelijke, uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen niet verder toeneemt. Een verder wegdrücken

Tabel 1.
Schuldpositie van het rijk en van de andere overheden per 31 december 1988

3. A.J.G. Haselbekke, *Overheidsfinanciën geleidelijk op orde, Financiële Overheidsmanagement*, 1991, blz. 11 e.v.
4. Tweede Kamer, 22 300 XI, nr. 4, 1991-92.

van andere uitgaven van de staat door steeds hogere rentebetalingen wordt daardoor voorkomen.

Staatsschuld II

De vorige paragraaf was gewijd aan de officiële staatsschuld. Echte zorg baart deze slechts voor een deel, zij het dat dat deel sinds 1988 jaarlijks met circa f 15 miljard stijgt. Maar helaas is er meer aan de hand.

Er is een niet onbelangrijke min of meer 'versluierde' staatsschuld, die slechts gedeeltelijk zichtbaar is en die in ieder geval niet in de eerdere tabel is verwerkt. Met name door in het verleden afgegeven garanties is de werkelijke staatsschuld veel hoger. Een aantal posten zal ik belichten.

Bouwen op afbetaling. Door de splitsing van de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor 1992 in een actief en een niet-actief deel, is het inzicht in de versluierde staatsschuld vergroot. Het gaat om meer dan f 50 miljard⁵. De grootste post daarvan (f 39 miljard) heeft betrekking op de gevolgen van het dynamische kostprijsstelsel. "In het kader van dit stelsel is immers gebouwd op afbetaling, waaruit verplichtingen voortkwamen voor een periode van 40 jaar." Staatssecretaris Heerma, aan wie dit citaat is ontleend, beschouwde deze verplichtingen als 'staatsschuld'⁶. Dit is juist, deze huizen staan er maar er drukt een schuld op waarvan de lasten (gebaseerd op een rente van 8,75 % en een jaarlijkse huurverhoging van 5,5 %) voor rekening van het Rijk komen. Deze staatsschuld is in handen van institutionele beleggers. Er wordt regelmatig op afgelost. Door allerlei omzettingen tot het jaar 2000 in versneld tempo. In 2014 zijn wij er volledig van af⁷. Deze (versnelde) aflossing moet naar mijn mening betrokken worden bij het berekenen van de hoogte van het financieringsstekort. Dat tekort is dus eigenlijk iets lager dan waarvan het kabinet uitgaat.

Woningverbetering. Ook gemeenten zijn in het bezit van niet als zodanig geregistreerde staatsschuld. Uit het *Juniverslag 1991* van de Algemene Rekenkamer valt af te leiden dat de gemeenten per ultimo 1990 circa f 1 miljard tegoed hadden van het Rijk wegens gerealiseerde maar nog niet afgerekende verbeteringen aan woningen van gehandicapten⁸.

Amsterdamse leningen. De op de staat drukkende verplichting om de tekorten over de jaren 1967 tot en met 1973 van de gemeente Amsterdam voor 's Rijks rekening te nemen, bedroeg per 1 januari 1992 f 2.620,8 mln⁹. Tot dat bedrag heeft de gemeente Amsterdam leningen opgenomen die in feite tot de echte staatsschuld moeten worden gerekend. Een analoog kunstje heeft men overigens in België toegepast bij de voorlopige sanering van de tekorten van de gemeente Luik.

Vergoedingen basisonderwijs. Gemeenten ontvangen van het Rijk vergoedingen voor de materiële kosten van het basisonderwijs. Dit systeem werkt met voorschotten en latere definitieve afrekeningen. In een brief aan de Tweede Kamer werd de schuld over 1985 t/m 1987 geraamd op f 270 mln¹⁰. Ook over 1988 is nog een bedrag verschuldigd.

Voorschotten O&W. Eind 1990 bedroeg het totaal van de nog af te wikkelen voorschotten van Onderwijs en Wetenschappen f 43,5 miljard¹¹. Gezien vroegere ervaringen met dit financieel moeilijke

departement kunnen er zich bij de definitieve afrekeningen substantiële tegenvallers voordoen.

Restauratiesubsidies. In het verleden toen het subsidiëren van de restauratie van monumenten grotendeels een zaak van het Rijk was, werkte men met z.g. 'eeuwigheidsbriefjes'. Op grond van deze brieven kreeg men de toezegging van het Rijk dat een restauratie in principe subsidiabel was en dat men alvast mocht beginnen. Het tijdstip van uitbetaling schoof steeds verder op. Op den duur liep dit vast. Thans zijn er andere regelingen. Ik weet niet of de schulden op grond van deze oude toezeggingen inmiddels geheel zijn afgelost.

Kasschuiven. Daarnaast zijn er de vele kasschuiven. Ordinaire schuiven zoals destijds met de studiefinanciering door minister Pais of nu weer door minister Ritzen met de ziektekostenvergoedingen voor onderwijzend personeel. Maar ook ingenieuze. Grote en kleine, en zowel schuiven van een volgend jaar naar een vorig jaar (maar beperkt) als naar een volgend jaar. De feitelijke omvang van alle kasschuiven bij elkaar is niet bekend. In Miljoenennota's en toelichtingen op begrotingen vindt men er een aantal. Maar de mate waarin men aan het einde van het jaar gaat schuiven wordt niet geregistreerd. Voor een deel onttrekt dat zich zelfs aan de waarneming van de bewindslieden en van de ambtelijke top. Omdat zowel het kabinet als afzonderlijke ministers dit soort technieken regelmatig toepassen, voelen lagere echelons zich gerechtigd om dat ook te doen. Voor zover men daardoor betalingen om budgettaire redenen naar een volgend jaar opschuift, moeten deze in aanmerking genomen worden bij de bepaling van de omvang van de staatsschuld. Op grond van eigen ervaringen en deels steunend op vermoedens ramen wij de omvang van deze kleinere 'verborgen' kasschuiven op tenminste f 2 miljard. Dat staat uiteraard los van normale overloep die men bij elke onderneming en grotere huishouding aantreft. Elke rekening behoeft verificatie en fiattering; dat kost nu eenmaal tijd. Er is sprake van een kasschuif wanneer men bewust met het tijdstip van betaling manipuleert opdat het gepresenteerde beeld van de departementale rekeningen lijkt op het gewenste beeld daarvan.

Oneigenlijk leasen. Naast allerlei kasschuiven gaat het Rijk in toenemende mate over tot leasen. Ook hier kan men onderscheid maken tussen eigenlijk en oneigenlijk leasen. Meestal least men om toch iets te doen waarvoor men eigenlijk geen middelen kan of wil vrijmaken. Een duidelijk voorbeeld is het gedoe bij de financiering van de tunnel onder de Noord. Terecht heeft de Algemene Rekenkamer deze zaak in haar verslag over 1989 bekritiseerd¹². Hierdoor ontstaan overigens merkwaardige situaties. Als de staat zelf laat bouwen en zelf betaalt neemt – onder de huidige omstandigheden – de

5. Tweede Kamer, 22 300 XI, nr. 2, 1991-92, blz. 178, 179, 189.

6. Tweede Kamer, 21 800 XI nr. 66, 1990-91, blz. 8.

7. Tweede Kamer, 21 300 XI, nr. 4, 1989-90.

8. Algemene Rekenkamer, *Juniverslag 1991*, 1991.

9. Tweede Kamer, 22 300 C nr. 2, 1991-92.

10. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 mei 1991.

11. Algemene Rekenkamer, *Rapport bij de rekening 1990*.

12. Algemene Rekenkamer, *Verslag 1989*.

staatsschuld toe. Als de staat dat de gemeenten laat doen, dan neemt de overheidsschuld toe, maar de staatschuld niet. Als dat via een pensioenfonds en dergelijke loopt, dan neemt 'op papier' noch de overheidsschuld noch de staatschuld toe.

Parastatalen. Daarnaast kan er ook staatschuld, zowel latente als feitelijk al aanwezige, zijn ondergebracht in allerlei stichtingen en dergelijke. Onze zuiderburen hanteren voor dergelijke instanties wel eens het begrip 'parastatalen'. Het is geen overheid, maar leunt er wel tegen aan.

Een volledige analyse van het totaal van de officieel niet als zodanig aan te merken staatschuld is thans niet te maken. Naar de echte omvang kan men slechts gissen. Maar gelet op de hierboven aangedragen feiten en gegevens durf ik te stellen dat de omvang van deze versluierde staatschuld per 31 december 1988 zeker gesteld kan worden op f 60 miljard¹³. Voor zover deze staatschuld in handen is van de andere overheden, komt deze tot uitdrukking in hun balansen. Met name omdat het vrij gemakkelijk is om staatschuld bij andere overheden te 'stallen', maar ook omdat de taakverdeling tussen de centrale overheden en de andere overheden in de onderscheidene lidstaten van de EG sterk verschillen, is het voor internationale vergelijking en voor normeringen van bovenaf in het kader van de komende Economische en Monetaire Unie beter om zich niet te beperken tot de subsector Rijk maar om de gehele overheidssector in de beschouwingen te betrekken. Om deze reden heb ik in mijn tabel ook gegevens van de gezamenlijke andere overheden opgenomen.

De overheidsschuld

Met name doordat de staat in het verleden vele trucs heeft toegepast waardoor er thans een niet onbelangrijke versluierde staatschuld is, die voor een deel 'gestald' is bij de andere overheden, is het nodig om voor internationale vergelijkingen en voor normering door een komend hoger gezag uit te gaan van het ruimere begrip overheidsschuld. Op zich geeft de kolom Andere overheden van mijn tabel geen aanleiding tot grote zorgen. Met name doordat lagere overheden onderworpen zijn aan vormen van toezicht zijn er in totaliteit daar geen grote problemen. Zonder problemen is deze sector echter niet. Twee van de vier grootste gemeenten kampen thans met oude tekorten waarvoor nog geen echte oplossing voorhanden is. Naar mijn persoonlijke indruk zijn die problemen mede ontstaan doordat het toezicht niet optimaal functioneerde. Gelukkig ziet men dat in.

Voor wat de totale overheidsschuld en het financieringstekort van de gehele overheid betreft, neemt het Rijk een sleutelpositie in. De richting van het beleid is goed en er is belangrijke vooruitgang geboekt. Met name door het huidige beleid op het Ministerie van VROM zal de omvang van de 'versluierde staatschuld' geleidelijk dalen. Maar wij zijn er nog niet. Een verdere daling van het financieringstekort van de staat is nodig. Daarbij past echter ook een inperking van allerlei trucages. Naar het voorkomt ziet men dat nog onvoldoende in. Het beste zou zijn als men daarmee ophield. Als men deze budgettaire flora van het Rijk echter niet kan of wil

indammen, dan zit er niet anders op dan het officiële financieringstekort van de staat nog verder omhoog te brengen.

Waarnemingscomplicaties

Door de grote verscheidenheid van de in het verleden toegepaste constructies is het zelfs achteraf heel moeilijk om tot een zuivere beoordeling te komen van de omvang van de overheidsschuld. Zelfs als men zich strikt beperkt tot alles wat zich afspeelt binnen de sector overheid (dus manipulaties via stichtingen, oneigenlijk leasen en dergelijke buiten beschouwing laat).

Maar voor een beoordeling vooraf moet men bovendien tijdig kunnen beschikken over de begrotingen van alle overheden in ons land. Niet alleen van het Rijk en van de sociale fondsen, maar ook van alle gemeenten, provincies en waterschappen. De meeste begrotingen zijn tegenwoordig voor 1 januari van enig jaar beschikbaar, maar niet op één punt. Het gaat onder meer om 12 provincies, circa 650 gemeenten, 145 waterschappen en circa 500 gemeenschappelijke regelingen (voor landen als Italië en Frankrijk gaat het om tienduizenden overheden). Dat betekent dat men over de ontwikkeling van de overheidsschuld in het komende jaar alleen iets zinnigs kan zeggen wanneer men een redelijk inzicht heeft in de ontwikkeling van de staatschuld in dat jaar – gezuiverd van toegepaste 'trucs' en dergelijke – en daarnaast veronderstelt dat alle lagere c.q. andere overheden zich net zo zullen gedragen als in het recente verleden.

De *Miljoenennota 1992* meldt dat er in 1992 reeds sprake is van een stabilisatie van de staatschuldquote (verhouding staatschuld/nationaal inkomen). Is dat ook zo als men corrigeert voor alle kasschuiven, onder andere met de derdenrekeningen en voorts alle lease-constructies? Misschien wel. Het zou overigens onjuist zijn om te veronderstellen dat men alleen in ons land regelmatig 'zondigt'. Uit Wildavsky's *The new politics of the budgetary process*¹⁴ blijkt duidelijk dat ook bij de federale begroting van de Verenigde Staten trucs worden toegepast. Bij de begroting van de Europese Gemeenschap zelf is dat niet ongebruikelijk¹⁵. Waarom dus ook niet bij andere lidstaten? Als men de schulden van de onderscheidene lidstaten met elkaar wil vergelijken, dan komt er een aantal problemen bij. Wij hebben in ons land een kas/verplichtingenstelsel voor de centrale overheid, terwijl de andere overheden in ons land het stelsel van baten en lasten hanteren. Deze combinatie biedt bepaalde mogelijkheden.

Daarnaast hanteren wij in ons land voor de pensioenen van het overheids personeel een tegenwoordig

13. Hierbij versta ik onder de 'versluierde' staatschuld niet de reeds aangegane verplichtingen die te zijner tijd, als een derde heeft gepresteerd, tot betalingen moeten leiden. Het gaat mij uitsluitend om verplichtingen waarop, louter omdat de staat 'tijdelijk' over onvoldoende middelen beschikte, nog niet tot betaling is overgegaan terwijl dat als er geen budgettaire nood zou zijn zulks binnen het vigerende begrotingsstelsel wel zou zijn geschied. Dus om de omvang van de 'trucs' c.q. listen.

14. Wildavsky, *The new politics of the budgetary process*, Glenview, Illinois, 1988.

15. Europese Rekenkamer, *Verslag over 1987*.

sterk afgezwakt kapitaaldeckingsstelsel. Dat sterk afgezwakt slaat op het feit dat er thans een fors actuaireel tekort is bij het ABP, terwijl voor een niet onbelangrijk aantal uitkeringen aan personen onder de 65-jaar geen volledige kapitaaldekking wordt toegepast. Niettegenstaande dat wijkt ons land qua wijze van voorziening van pensioenen van overheidspersoneel af van wat in andere landen gebruikelijk is. In een recent artikel zagen Bovenberg en Petersen daarin aanleiding om het volledige vermogen van het ABP in mindering te brengen van de overheidsschuld¹⁶. Het volledig aftrekken daarvan is niet juist. Zo vallen bij voorbeeld ook waterschappen onder het ABP en de waterschapsschuld was niet begrepen in hun overheidsschuld.

Voorts kent het ABP vele deelgerechtigden die werken bij een rendabel overheidsbedrijf. Bovendien kan men zich afvragen waarom zij het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM) niet in hun beschouwingen hebben betrokken. De actief deelgerechtigden van dat fonds (vermogen f 37 miljard) zijn nagenoeg volledig werkzaam in de z.g. premiesector dan wel in de door de overheid gesubsidieerde sector. Ik maak deze opmerking mede omdat premies ook tot de z.g. collectieve druk worden gerekend, alsmede omdat belastingdruk en premiedruk tot op zekere hoogte inwisselbaar zijn.

Conclusies en aanbevelingen

Voor de beoordeling van de budgettaire positie van een overheid is de omvang van de vlottende en vaste schuld nauwelijks relevant.

Doordat er in het verleden vele en grote trucs/listen zijn toegepast, is het ook moeilijk om te bepalen hoe hoog het echte financieringstekort is.

Via hun lagere overheden (en via andere sluipwegen) kunnen centrale overheden hun eigen begrotingen en rekeningen bijkleuren.

Door uit te gaan van alle overheden kan men dit probleem enigermate beperken, maar daartegenover staat een bijkans onoverkomelijk waarnemingsprobleem.

Dit waarnemingsprobleem is er achteraf minder ten aanzien van het financieringstekort van de sector overheid. Via monetaire statistieken krijgt men vrij snel na elk kwartaal een redelijk betrouwbaar inzicht.

Het begrip overheidsschuld verdient relativering. Overheidsschuld ter financiering van beleggingen en van leningen die afgelost worden via andere middelen dan belastingen en/of premies levert geen grote problemen op.

De omvang van de 'versluisde' staatsschuld is aanzienlijk. Het is gewenst om die zo goed mogelijk in kaart te brengen. Over het verloop daarvan zou regelmatig gerapporteerd moeten worden.

Het op correcte wijze elimineren van verschillen tussen lidstaten in begrotingsstelsel (baten en lasten versus kas) en pensioenstelsels (omslag versus kapitaaldekking) is bijna onbegonnen werk. Begin er daarom maar niet aan.

En ten slotte: alle begrotingstrucs de wereld uit, te beginnen met Nederland.

J.W. van der Dussen

16. A.L. Bovenberg en C. Petersen, Pensioenen en de internationale vergelijking van overheidsschuld, *ESB*, 28 augustus 1991, blz. 863-867.