

## Een keurmerk voor de overheidsfinanciën

*Informatie over de financiële gezondheid van de overheid is eenvoudig te manipuleren. De legitimatie van het overheidsoptreden is daarom gediend met een keurmerk voor de overheidsfinanciën.*

Sjoemelen met de kwaliteit is een oude verleiding. Al voor het jaar 1500 werden er bepalingen opgesteld omtrent het gehalteteken op edele metalen. De bemoeienis van overheden met gouden en zilveren munten gaat nog veel verder terug. In onze moderne samenleving kennen we een menigte van keuren op het gebied van deugdelijkheid, veiligheid, gezondheid. Instanties, van de overheid, van beroepsgroepen of van gebruikers, ontwikkelen en bewaken deze keuren. We zijn er zo mee vertrouwd, dat het alleen opvalt als het veiligheidsnet van keuren eens faalt. Als de salmonella in de Tour toeslaat en ons van nationale ambities berooft.

Bescherming van burgers via bewaakte keuren is ook aan de orde bij de regels voor de jaarrekening van ondernemingen. De summiere, wijdmazige, wettelijke regelgeving van voorheen heeft plaatsgemaakt voor een uitvoeriger en preciezere wetgeving. De kansen om vermogen en/of resultaat te manipuleren zijn aanzienlijk gereduceerd. Bovendien wordt deze regelgeving bewaakt door gekwalificeerde accountants. Zij verifiëren of de presentaties van de financiële gezondheid van de onderneming aan de gestelde eisen voldoen. De beroepsgroep ontwikkelt en bewaakt z'n eigen kwaliteit. Er is een lange opleiding, er is een eigen tuchtraad. De onafhankelijkheid staat hoog in het vaandel, hoewel of juist omdat het werk van de accountant door de gecontroleerde betaald wordt. De noodzaak van een goedkeurende verklaring heeft vooral ook een preventieve werking. Verdere verbetering van dit keurmerk is nodig en mogelijk. En ook hier is sprake van menselijke falen. Maar de ruime aandacht voor dit incidentele falen – op zichzelf soms ernstig, maar toch niet meer dan een handvol op honderden – mag het zicht

op de grote beschermende waarde van deze door onafhankelijke keurmeesters bewaakte regelgeving niet versluieren.

Ook de financiële gezondheid van overheden wordt uitgedrukt in normen en uitgebeeld in bepaalde opstellingen. Er zijn overheidsbegrotingen, balansen en rekeningen. De regelgeving op dit terrein is summier. Natuurlijk heeft zich in de meeste landen wel een bepaalde praktijk ontwikkeld. Maar die wordt, als de omstandigheden daartoe uitnodigen, nogal eens geactualiseerd; definities worden aangepast. Meestal is het gevolg dat de consistentie van de informatie wordt beschadigd. Cijfers zijn dan van jaar op jaar niet meer goed vergelijkbaar. Toirkens heeft in haar dissertatie hierover voor Nederland een boekje opengedaan<sup>1</sup>. Maar er is nog veel meer mis op het terrein van de overheidsfinanciën. Vage definities (wat is ombuigen, wat valt onder de collectieve lastendruk, wat is ongewijzigd beleid), een ernstig gebrek aan begrotings- en verantwoordingsdiscipline (lees de verslagen van de Rekenkamer), onduidelijke procedures (bij voorbeeld omtrent de verhouding tussen de minister van Financiën en de overige ministers), al deze kwalen geven gelegenheid tot een, dan ook overvloedig voorkomend, 'vluchtgedrag'.

Het is erg jammer dat de regels voor de uitbeelding van de financiële gezondheid van de overheid – hierbij moet in de eerste plaats aan de opstelling van de overheidsrekening worden gedacht – zo vloeiend zijn en wel om twee redenen. De impact van de overheid op het bestaan van de burger is erg groot geworden, ook in financieel opzicht. Als de burger die bij de onderneming betrokken is tegen misinformatie moet worden beschermd, dan geldt dat in nog veel sterker mate voor de bij het

land betrokken burger. In de tweede plaats zal aan de verleiding tot het actualiseren van informatie bij de overheid zoveel eerder worden toegegeven dan bij particuliere bedrijven. Het excuus van het algemeen belang ligt altijd voor gebruik gereed.

De vergelijking met het keurmerk voor ondernemingsverslaggeving valt nog op een ander punt zeer nadelig uit voor de overheidsverslaggeving. Er is immers geen onafhankelijke instantie die een goedkeurende verklaring moet afgeven. De rol van het wetenschappelijk commentaar is niet zonder betekenis, maar heeft toch een veel beperkter strekking. Bovendien vertonen wetenschappelijke opvattingen en politieke voorkeuren veelal een zekere samenhang. De rol van de Tweede Kamer is hier slechts bescheiden. Deels is dat een gevolg van ondeskundigheid, veel meer hangt het samen met de politieke verbondenheid respectievelijk medeverantwoordelijkheid. Er is geen onafhankelijkheid.

Is verbetering mogelijk? Men zou aan twee stappen kunnen denken. De eerste is dat binnen EG-verband richtlijnen worden ontworpen, waar alle lidstaten aan moeten voldoen. De taak die de OESO reeds vervult zou aldus kunnen worden uitgebreid. In het geval van de EG hebben lidstaten er een zeker belang bij dat over de andere landen consistente informatie beschikbaar is; dat belang kan helpen zelf een zekere dwang van bovenaf te gedogen<sup>2</sup>.

Vervolgens zou het van belang zijn als de per land verschaft informatie door een onafhankelijke instantie werd gecontroleerd. Kan ook hier niet aan controle door een accountantsorganisatie worden gedacht? Er zijn thans voldoende grote en goed geoutilleerde, internationaal werkende accountantsorganisaties, die wellicht beter – en onafhankelijker – dan welke andere organisatie ook, een dergelijke taak zouden kunnen vervullen. De controle van de Ko-

1. J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*.

2. Verbeteringen op nationaal initiatief zijn niet waarschijnlijk te achten. Net zo min als afzonderlijke bedrijven zichzelf vrijwillig aan strakkere regels onderwerpen, zullen afzonderlijke landen daartoe geneigd zijn. Ook de straffe regelgeving voor de verslaggeving van de Nederlandse gemeenten zou zonder dwang van bovenaf niet tot stand gekomen zijn.

ninklijke Shell of van General Motors is ten slotte ook geen kleinigheid. Een dergelijke opdracht zou, bij voorbeeld om de paar jaar, tussen grote kantoren kunnen rouleren. De accountancy-deskundigheid is bij deze kantoren thans op ondernemingen gericht. Overheden zijn anderssoortige entiteiten. Aanvulling op het aanwezige vakmanschap zal nodig zijn. Tot goed begrip: het gaat hier om het afgeven van wat men het equivalent van een goedkeurende verklaring, met name op de overheidsrekening, zou kunnen noemen. Het essentiële en massale voorwerk, de rechtmatigheids- en de doelmatigheidscontrole bij de departementen en de vele rechtspersonen waar het Rijk bij betrokken is, vindt immers reeds plaats. De departementale accountantsdiensten, de centrale accountantsdienst van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer verrichten deze omvangrijke taken. Waar personeelstekorten tot achterstanden leiden, wordt trouwens de laatste jaren steeds meer een beroep gedaan op de particuliere accountantskantoren. De aanwezigheid en de kwaliteit van deze controle-instanties maakt de hier aan de onafhankelijke accountant toegepaste taak tot het afgeven van een soort goedkeurende verklaring tot een in omvang beperkte, maar naar strekking daarom niet minder essentiële. De parallel met de taak van de externe accountant bij een onderneming met een grote, goed toegeruste interne accountantsdienst, ligt voor de hand.

Een van de anomalieën in ons bestel is dat van (particuliere) ondernemingen bij de wet een zorgvuldige en tijdige verslaggeving wordt geëist en dat – eveneens wettelijke – controle daarop door onafhankelijke deskundigen geëist wordt, terwijl we voor de uiteindelijke, samenvattende verslaggeving over de overheidsfinanciën ruimte laten voor een menigte van zonden. Overheden zijn de grootste bedrijven in onze samenlevingen. De informatie over hun financiële gezondheid moet aan de hoogst mogelijke graad van betrouwbaarheid voldoen. Zover is het vandaag nog niet. De legitimatie van het overheidsoptreden zou mijns inziens met een (beter) keurmerk, met name op de overheidsrekening, als culminatiepunt van de financiële verslaggeving, gediend zijn.

**Th.M. Scholten**