Het vertrouwen in overheidsrapportages staat onder druk

Fundamentele governancewijzigingen zijn noodzakelijk

Oscar van Leeuwen

Nu de resultaten van de meeste beursgenoteerde bedrijven aanzienlijk verbeteren en de koersen van de beurzen als gevolg daarvan begin dit jaar ongeveer 50 procent hoger stonden dan het jaar daarvoor, doemt er een nieuw spook op: het dreigende faillissement van een aantal Europese landen. Het leek allemaal te beginnen in Griekenland. Griekenland heeft een begrotingstekort van 13 procent. De omvang van dit tekort is echter lang verborgen gebleven. Er zou door Griekenland namelijk flink gerommeld zijn met inkomsten en uitgaven. Ook in 2004 was dit overigens al het geval toen helder werd dat de Grieken het begrotingstekort gedurende de periode van 1997-2003 onjuist hadden voorgesteld. Zo liet Griekenland in 2000 weten zo'n 823 miljoen euro aan defensie te hebben uitgegeven terwijl dit in werkelijkheid 3,17 miljard euro was. In totaal werden de defensie-uitgaven over de periode 1997-2003 met 8,7 miljard te laag opgegeven.
Pikant detail is nog dat de Grieken bij hun praktijken om het begrotingstekort gunstiger voor te stellen, zouden zijn geholpen door Amerikaanse zakenbanken. Hierdoor was Griekenland tien jaar lang in staat om de criteria van het aan de euro gekoppelde stabiliteitspact te omzeilen. Uiteindelijk moet een omvangrijke operatie op Europees niveau in combinatie met draconische bezuinigingen in Griekenland de zaak gaan redden.

De *Telegraaf* van 23 februari meldt dat niet alleen Griekenland, maar ook Portugal de mist in ging door subsidies aan de metro van Lissabon te rubriceren als aandelenkoop. Alsof dat nog niet voldoende is, kopt het FD van 5 juni: Beurzen en euro kelderen na Hongaars schuldalarm. In het artikel valt te lezen: 'Een zegsman van de Hongaarse premier stelde gisteren dat de vorige regering de statistieken heeft gemanipuleerd en leugens heeft verspreid over de gezondheid van de economie. Hij zei dat zijn land het Griekse voorbeeld lijkt te volgen en noemde speculaties over Hongaarse wanbetaling geenszins overdreven.'

Als gevolg van dergelijke berichten zijn de Europese beurzen gedurende het tweede kwartaal van 2010 flink gedaald. Ook de euro staat fors lager.

Wat is er toch aan de hand met onze Europese landen? Waarom verstrekken deze landen onjuiste gegevens? Ik schreef in mijn column in MAB 4-2009 dat er aan het interne betrouwbaarheidssysteem van de financiële sector nog wel heel wat te verbeteren valt. Kennelijk geldt dit ook voor overheden.
Het is immers juist de taak van *het interne betrouwbaarheidssysteem van de overheid om te voorkomen dat onjuiste cijfers worden gebruikt voor besluitvorming*. Een goed intern betrouwbaarheidssysteem functioneert als een vangnet. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat er bij de hiervoor genoemde Europese landen veel mankeerde aan dit vangnet.

Toch is dit vreemd. Hoewel overheden complexe organisaties zijn, is er wel degelijk bekend hoe het interne betrouwbaarheidssysteem moet worden opgezet om dit soort zaken te voorkomen. Zo wordt in Starreveld[1] in hoofdstuk 20 uiteengezet hoe het interne betrouwbaarheidssysteem van een overheidsorganisatie eruit zou moeten zien. De vraag hoe dit vangnet zo kon falen, zit hem waarschijnlijk niet alleen in het hebben van onvoldoende kennis maar ook in een ander element. Er lijkt in de betrokken landen sprake te zijn van een bewuste beïnvloeding door het overheidsmanagement van de naar buiten gebrachte cijfers. De normale 'checks en balances' helpen dan niet. De tijd dat je overheden zomaar kunt vertrouwen, lijkt helaas voorbij te zijn.

Bij het bedrijfsleven speelt een vergelijkbare problematiek. De stakeholders van organisaties uit het bedrijfsleven mogen niet zomaar vertrouwen op rapportages van het management dat er immers belang bij kan hebben cijfers anders (lees: mooier) voor te stellen. Deze problematiek

MAB09_binnen.indd 414 23/08/10 2:37 PM

wordt bij het bedrijfsleven zo veel mogelijk ondervangen in de 'governance' rondom de organisaties. Boven het management worden toezichthouders aangesteld die vaak in de vorm van een auditcomité specifiek aandacht aan de verantwoording geven. Daarnaast controleert een externe accountant de cijfers van de betrokken organisatie. De precieze regelingen verschillen van land tot land. Vaak is deze 'governance' geregeld in een wet of een code.

De Europese lidstaten moeten tweemaal per jaar de belangrijkste indicatoren voor de gezondheid van de overheidsfinanciën (het EMU-saldo en de EMU-schuld) aan Eurostat rapporteren. Eurostat maakt deze gegevens vervolgens via een *press release* openbaar. In Nederland worden deze cijfers door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verstrekt aan Eurostat. Het EMU-saldo en de EMU-schuld worden gepubliceerd in de publicatie 'Nationale rekeningen' en op StatLine, de elektronische database van het CBS. Regeringen van de lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de ingeleverde informatie. Over de gehanteerde methoden en bronnen dient het CBS verantwoording af te leggen aan de Europese Commissie.

Ik pleit ervoor in Europa een proces op te starten om de 'governance' rondom de publicatie van dergelijke overheidscijfers te herzien en de 'governance' te verzakelijken door deze beter te laten aansluiten op die van het bedrijfsleven. Het gaat erom dat zo veel mogelijk eenduidig kan worden vastgesteld en ook wordt vastgesteld dat de overheidscijfers betrouwbaar zijn voordat ze openbaar gemaakt worden.
Naar mijn mening zouden toezichthoudende organen bij de overheid equivalenten moeten zijn van raden van commissarissen en auditcomités. Deze organen behoren te bestaan uit hooggekwalificeerde leden, die tevens voldoende ruime bevoegdheden moeten hebben om ervoor zorg te kunnen dragen dat slechts betrouwbare overheidscijfers gepubliceerd worden. Daartoe worden zij dus boven het overheidsmanagement geplaatst. Daarnaast zouden er ook externe accountantsverklaringen bij overheidscijfers moeten komen.[2] De externe accountant rapporteert aan het auditcomité als één van de toezichthoudende organen.

Met dergelijke maatregelen kan bewuste beïnvloeding van de verstrekte informatie door het hoogste overheidsmanagement niet geheel worden voorkomen. Als het slecht gaat met de landen heeft men immers de neiging om de grenzen op te zoeken. De kans wordt – door het uitvoeren van de hier aangehaalde maatregelen – echter vele malen groter dat dit tijdig geconstateerd en gecorrigeerd kan worden.

Het zal helder zijn dat de hiervoor aangegeven wijziging in de 'governance' geen eenvoudige zaak is. De vraag is zelfs of dit met de huidige constellatie binnen Europa (zelfstandige staten) mogelijk is. Tegelijkertijd weerhoudt niets Nederland ervan om hiermee al een start te maken. Op middellange termijn zal echter ook Europese wetgeving een onderdeel van dit traject moeten zijn.

Het doel is duidelijk. Het vertrouwen in overheidsrapportages binnen Europa en daarmee in de euro moet omhoog. Als we doorgaan met de huidige 'governance' rondom overheidsrapportages zal dit zeer waarschijnlijk niet gaan lukken. ■



Prof. dr. O.C. van Leeuwen RA is werkzaam als hoogleraar Bestuurlijke Informatieverzorging/Administratieve organisatie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Hierbij is hij tevens verantwoordelijk voor het vak Corporate Governance, Risk Management en Internal Control. Daarnaast is hij werkzaam als CEO van Atos Consulting.

Literatuur

■ EMU-saldo en EMU-schuld. Bron: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/dataverzameling/2008-emu.htm.

■ Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Protocol bij Verdrag betreffende de Europese Unie. Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992; http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.

■ Starreveld, R.W., O.C. van Leeuwen en H.B. de Mare (2008), *Bestuurlijke Informatieverzorging*, deel 2B, vijfde druk, Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Noten

1 Zie Starreveld en Van Leeuwen (2008), deel 2B, hoofdstuk 20.

2 Toezichthouder en accountant moeten uiteraard kunnen steunen op een goed functionerend intern betrouwbaarheidssysteem waarbij ook voor organen als de administratieve kolom binnen overheidsorganisaties, interne accountantsdiensten en de Rekenkamer een belangrijke rol is weggelegd. Een goede klokkenluidersregeling voor de overheid is hierop tevens een nuttige aanvulling.

MAB09_binnen.indd 415 23/08/10 2:37 PM