

# Betere boekhouding, betere democratie

**FISCUS** / Waar blijft het belastinggeld? Het Rijk houdt dat bij met achterhaalde regels. Dat moet anders, vindt Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer.

Arno Visser Illustraties Eliane Gerrits

Nederland was in de Gouden Eeuw een toonbeeld van moderniteit op boekhoudkundig terrein. Daar voer het wel bij. En nu? Het 'Huis van Thorbecke' lijkt steeds meer op het huis van M.C. Escher, zei de op 20 april 2017 onverwacht overleden oud-president van de Algemene Rekenkamer, Saskia Stuiveling. Belastinggeld komt nogal eens terecht in 'niemandsland', een gebied waar de inzet ervan niet of slecht kan worden gevolgd en beoordeeld.

Ze bedoelde dat wat ooit ordelijk was georganiseerd, langzamerhand een bedrieglijke verschijningsvorm had gekregen. Dan is het van belang om eigentijdse, transparante en begrijpelijke spelregels voor de boekhouding van de Staat op te stellen. Zodat je als belastingbetaler kunt zien of je 'waar voor je geld' krijgt. Vele Europese landen en de private sector werken aan nieuwe spelregels, maar welke stappen zet de Nederlandse rijksoverheid?

Wie denkt met boekhoudregels een saai of democratisch irrelevant terrein te betreden, zal zich verbazen. Het is een misvatting te denken dat ze slechts voor een enkeling relevant zijn. Een betere boekhouding is een investering in transparantie en vertrouwen.

**'Jullie stonden vanaf de Gouden Eeuw aan de basis van financiële verantwoording. Nu zijn jullie afwezig in de internationale discussie'**

Het raakt de kern van de democratie en daarmee iedere burger. In de afgelopen tien jaar konden bijvoorbeeld tot tweemaal toe miljarden euro's tekorten en vervolgens onderhoudsachterstanden ontstaan bij Rijkswaterstaat, zonder dat dit goed zichtbaar werd in de officiële cijfers. Intussen zorgde achterstallig onderhoud voor verergering van schade en voor verkeersmaatregelen met negatieve maatschappelijke effecten tot gevolg. Het gebrekkig boekhoudsysteem was hier mede debet aan.

De vorige minister van Financiën, Jeroen Dijsselbloem (PvdA), stelde met de Algemene Rekenkamer een adviescommissie in om de spelregels voor de boekhouding onder de loep te nemen. Deze commissie stelde voor die boekhouding in stapjes te verbeteren naar een ander systeem. De minister liet de inhoudelijke reactie op dat advies aan het nieuwe kabinet. Wat gebeurt er momenteel?

Die vraag is politiek en democratisch relevant, want een betere boekhouding maakt betere besluitvorming mogelijk, voor iedereen. Dat is in een tijd met meer financiële ruimte en stijgende uitgaven geen luxe. Daarnaast is het noodzakelijk publiek geld beter te kunnen volgen. Het totaal van 300 miljard euro wordt niet alleen door veel organisaties besteed, maar ook op afwijkende manieren begroot en verantwoord. Belastinggeld wordt zo nogal eens 'onnavolgbaar' besteed. Nog een reden om de spelregels aan te passen.

Er is ook een derde, actuele reden. Grenzen vervagen, economie en Staat zijn steeds meer internationaal vervlochten. De fysieke grens van Nederland is sinds 1830 dezelfde, maar de grens tussen waar we in Nederland zelf over gaan en wat mede door anderen wordt bepaald, is verlegd. Binnen de Europese Unie wordt nagedacht over nieuwe, uniforme boekhoudkundige voorschriften. Welke positie neemt Nederland in dat proces in?

De situatie is in historisch opzicht opmerkelijk omdat Nederland een naam heeft hoog te houden. De Lage Landen waren ooit

## ARNO VISSER (51)

Is president van de Algemene Rekenkamer. Publiceerde een jaar geleden in *Elsevier Weekblad* zijn essay *Krijgt u waar voor uw belastinggeld?* Voordat Visser lid werd van de Rekenkamer, was hij onder meer wethouder van Almere (2008-2013) en lid van de Tweede Kamer namens de VVD (2003-2006). De in Den Haag geboren Visser studeerde algemene literatuurwetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen. Als wethouder was Visser verantwoordelijk voor onder meer de portefeuille financiën.



een voorbeeld van moderniteit op boekhoudkundig terrein. De Gouden Eeuw kenmerkte zich mede door aandacht voor weloverwogen bestedingen en bijbehorende nauwgezette controle. Prins Maurits, Simon Stevin en Johan van Oldenbarnevelt waren daarin vierhonderd jaar geleden pioniers.

Daaraan werd ik fijntjes herinnerd toen ik mij in Oostenrijk liet informeren over een gezamenlijk verbeterproject van het parlement, de rekenkamer en de regering daar. 'Jullie stonden vanaf jullie Gouden Eeuw aan de basis van financiële verantwoording en het moderne boekhouden. Nu lopen jullie achter en lijken jullie afwezig in de internationale discussie.'

Neem de in 1602 opgerichte Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). De VOC was wereldwijd de eerste vennootschap met vrij verhandelbare aandelen. Van Oldenbarnevelt, Advocaat van den Lande, zorgde ervoor dat iedereen direct kon investeren in de compagnie. Revolutionair! Voor die tijd vertrouwden burgers hun geld toe aan een zogenoemde Bewindhebber, een ondernemer die ook fungeerde als vertegenwoordiger van de belangen van investeerders. De Bewindhebber liep ook alle risico, terwijl investeerders anoniem bleven en geen risico liepen. Innovatie werd mogelijk doordat met aandelen de risico's werden gespreid.

Zo werd in de Republiek niet alleen innovatie gestimuleerd, maar ook een directe relatie gecreëerd tussen de onderneming en investerende burgers. Dat leidde vanaf 1622 tot discussie over de aanwending van het geld. Een groep ontevreden deelnemers aan de VOC publiceerde het *Nootwendich discours*, waarin zij de Bewindhebbers opriepen om verantwoording af te leggen over de bedrijfsvoering van de 21 jaar daarvoor. Deze burgers eisten inzicht in de manier waarop het geld was besteed en de VOC was geleid. Enkele Bewindhebbers vulden in die tijd eerst hun eigen zakken en keerden pas daarna geld uit aan de deelnemers. Het gebrek aan transparantie, in combinatie met aanwijzingen voor wanbestuur, leidde tot wantrouwen en burgerlijk verzet.

Omstreeks diezelfde tijd werd het moderne boekhouden in Nederland geïntroduceerd. Met zijn boek *Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalita* had de monnik Luca Pacioli (1447-1517) daarvoor in Toscane de basis gelegd. Zijn methode introduceerde het boekhouden waarin elke financiële transactie dubbel – debet en credit – werd geboekt met gebruik van twee of meer rekeningen.

In de Nederlandse Republiek werd deze methode voor het eerst ook gebruikt voor staatsdoeleinden. Boekhouden was daarvoor niet meer dan een overzicht maken van transacties om te onthouden van wie een handelaar geld of goederen tegoe had en aan wie hij nog moest leveren. Het idee dat je winst of verlies kon berekenen, dat kon toekennen aan specifieke activiteiten en dat je kon nadenken over rendement, was een noviteit.

Dubbel boekhouden werd in de eerste helft van de zestiende eeuw een cruciaal onderdeel van de *ars mercatoria*, de kunst van het handel drijven, in de steden van de Nederlandse Republiek. Vanuit het Zuiden begon de opmars naar een breed publiek in de Nederlanden. Niet alleen handelslieden, maar de hele elite van bestuurders en aristocratie raakten bekend met Pacioli's uitvinding.

### Dubbel boekhouden werd in eerste helft zestiende eeuw cruciaal onderdeel van de *ars mercatoria*, de kunst van het handel drijven

Simon Stevin (1548-1620), een protestante Belg die zijn geboorteplaats Brugge waarschijnlijk verliet uit angst voor Alva's Bloedraad, speelde daarin een doorslaggevende rol. Hij studeerde in Leiden en was intussen actief als ingenieur. Zo bouwde en verbeterde hij in samenwerking met de vader van rechtsgeleerde Hugo de Groot op verscheidene plaatsen windmolens. Eerder dan natuurkundige Galilei deden ze een valproef van de toren van de Nieuwe Kerk in Delft, waarmee ze Aristoteles' theorie weerlegden dat de zwaarste lichamen het snelst vallen.

Stevin wilde altijd theorie en praktijk met elkaar verbinden. Hij was docent toegepaste wiskunde van prins Maurits (1567-1625). Hij liet de prins de voordelen van het gebruik van het nieuwe boekhouden zien voor het beheer van diens aanzienlijke landgoederen en benadrukte daarbij vooral dat de eigenaar bij gebruik van dubbel boekhouden altijd precies kan zien hoeveel zijn rentmeester in kas zou moeten hebben. Hij legde verbanden met voorraadbeheer en de zichtbaarheid van de opbrengst van verschillende bedrijfs-onderdelen. En hij wees erop dat fraude ook beter kan worden ontdekt. Stevin schreef het op in zijn *Vorstelicke bouckhouding op de Italiaensche wyse*.

Terwijl Stevin in 1604 aan dit boek werkte, riepen de Staten-Generaal een commissie in het leven die de eisen aan de boekhoudingen van de vijf admiraliteitsraden moest verbeteren. De Staten fin-

ancierden de zaken tenslotte en wilden weten of ze waar voor hun geld kregen. Ze verbeterden het boekhoudsysteem van de admiraliteiten met aanpassingen die precies tot doel hadden wat Stevin bepleitte. Er kwam beter inzicht in de voorraden in de arsenalen en de schepen. Daarmee konden de admiraliteiten niet alleen voorraden en dure opslag efficiënt benutten, maar kon ook fraude beter worden tegengegaan.

De vijf admiraliteiten hadden daarna uitstekend inzicht in de inventaris van de diverse wapenarsenalen: de indeling van de arsenalen correspondeerde met het boekhoudsysteem en met die informatie konden de juiste besluiten worden genomen bij de inzet van de vloot. Doordat de verschillende admiraliteiten hun boekhouding op dezelfde manier bijhielden, hadden ze een uitstekende positie bij de inkoop: men wist wie welk product het goedkoopst kon leveren en het werd moeilijker een bevriende koopman te maken. De prestaties waren transparant en vergelijkbaar gemaakt.

De Nederlandse admiraliteit was mede dankzij haar superieure boekhouding goed geïnformeerd over het eigen bezit en daarmee over de wapenvoorraad. Deze boekhoudkundige innovatie is volgens sommige historici een verklaring voor de prestaties van de kleine republiek tegenover grotere buurlanden. Het maakte de ogenschijnlijk inefficiënte federale republiek slagvaardiger dan Londen, Parijs of Madrid.

De moraal van het verhaal is dat een goede boekhouding zowel de besluitvorming als de verantwoording versterkt. De informatie uit een goed opgezette boekhouding helpt een organisatie te besturen, en effectiviteit en efficiëntie te optimaliseren. Keuzes moeten vooraf goed worden onderbouwd en kunnen dan tussentijds worden bijgestuurd aan de hand van feitelijke ontwikkelingen. Achteraf treden er dan voor iedereen minder verrassingen op. Zowel in de private sector, waar investeerders willen weten wat er met hun kapitaal gebeurt, als in de publieke sector, waar burgers wil-

len weten of ze 'waar voor hun geld' krijgen.



len weten of ze 'waar voor hun geld' krijgen.

De keuze voor een betere boekhouding is dus geen technische keuze, maar een principiële keuze. Het gaat om transparantie en legt de basis voor het optimaliseren van effectiviteit en efficiency in het openbaar bestuur. Het raakt de publieke sector in de kern van het bestaan.

**D**aarom nu naar de actualiteit. Mijn Oostenrijkse collega verbaasde zich over het achterblijven van Nederland in een ontwikkeling waarin vele Europese landen wel stappen zetten. Er is namelijk iets bijzonders aan de hand in de publieke sector. Anders dan in de Gouden Eeuw is de Nederlandse rijksboekhouding volgens vele deskundigen ouderwets. De boeken van de ministeries zijn qua financiële rechtmatigheid weliswaar goed op orde, meer dan 99 procent van de uitgaven is rechtmatig, maar wat is de echte betekenis daarvan als de cijfers wel accuraat en betrouwbaar zijn, maar gezamenlijk slechts het halve verhaal vertellen? De rijksboekhouding maakt namelijk niet alle relevante financiële informatie zichtbaar voor het parlement.

De oorzaak ligt in de grondslag waarop de boekhouding van het Rijk is gestoeld. Die boekhouding draait om de optelsom van inkomsten en uitgaven in één jaar, aangevuld met toekomstige uitgaven die in dat jaar juridisch verplicht worden, zoals investeringen in materieel en toegekende subsidies. Het is vergelijkbaar met de boekhouding van de student die per maand kijkt naar wat er inkomt en uitgaat en weet dat er collegegeld moet worden betaald.

De financiële informatie is bij deze manier van boekhouden beperkt: er is geen volledig zicht op werkelijke kosten, noch op de financiële positie van de ministeries. Er is daardoor in de boekhouding geen compleet beeld van een besluit en de daaruit voortkomende financiële gevolgen – naast de ontvang-

Het is vergelijkbaar met de boekhouding van de student die per maand kijkt wat er inkomt en uitgaat

### WAT IS DE ALGEMENE REKENKAMER?

De onafhankelijke Algemene Rekenkamer, gevestigd aan het Lange Voorhout in Den Haag, dateert in zijn huidige vorm van 1814 en controleert of de uitgaven van de rijksoverheid rechtmatig en doelmatig zijn gedaan. De uitgaven moeten in overeenstemming zijn met de regels en genomen besluiten, en de bestede bedragen moeten daadwerkelijk aan het beoogde doel zijn uitgegeven. In toenemende mate staat in onderzoek ook de vraag centraal of overheidsbeleid doel treft. Het bestuur van de Rekenkamer bestaat uit drie leden. Sinds 2015 is Arno Visser president van dit college. Bij de Rekenkamer werken zo'n 270 mensen.

sten en uitgaven ook de baten en lasten. De boekhouding maakt ook niet zichtbaar wat de waarde van het bezit van de ministeries en van de Staat als geheel is.

In deze aanpak is vooral het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen maatgevend. Wanneer Defensie 37 jachtvliegtuigen aanschaft, zie je de uitgaven van de aankoop alleen in de begroting en verantwoording in dat ene jaar. Gedurende de levensduur van tientallen jaren zijn die jachtvliegtuigen uit de boekhouding verdwenen! Terwijl ze nog steeds vliegen en vele onderhoudsbeurten moeten krijgen, die gerelateerd zijn aan die levensduur. En wat als die straaljagers meer vliegen dan beoogd, bijvoorbeeld door extra inzet bij vredesmissies? Moeten ze eerder worden vervangen omdat de feitelijke levensduur korter is dan de geplande? Wat kosten die toestellen dan werkelijk per jaar? Dat moet je weten bij een besluit, maar het antwoord volgt niet uit de boekhouding.

Een huishoudboekje dat die informatie wel biedt, maakt betere politieke besluiten en betere verantwoording mogelijk. De spelregels voor de boekhouding zijn dus cruciaal. Wil een volksvertegenwoordiger kunnen besluiten over de aanschaf van een fregat dat tientallen jaren dienst moet doen, wil hij de werkelijke prijs van aanleg en onderhoud van infrastructuur kunnen bepalen bij de keuze voor geld voor onderhoud, of voor meer asfalt of meer spoor, of extra geld voor de ICT-investeringsagenda bij de Belastingdienst goed kunnen beoordelen, dan hoort daar meer informatie bij.

Nu is het soms spoorzoeken in bijlagen, omdat er nogal eens informatie 'extra-comptabel' (in stukken buiten de standaard begrotings- en verantwoordingsstukken) wordt toegevoegd. Ministers moeten of willen geregeld het beschikbare budget voor hetzelfde doel inzetten in volgende jaren. In het boekhoudsysteem staan echter de uitgaven per begrotingsjaar centraal. Daarna is het geld niet meer beschikbaar. Om toch geld te kunnen overhevelen naar andere begrotingsjaren worden in de praktijk begrotingsreserves, kasschuiven en eindejaarsmarges gebruikt. Waarom kiest de rijksoverheid niet een administratie die geen lapmiddelen nodig heeft? Waarom gebruiken we nog steeds niet-transparante hulpstructuren die vaak ook verkeerde suggesties oproepen?

Het invoeren van een baten-lastenstelsel is een democratische kwaliteitsverbetering. Dat is dan ook wat de deskundigen toenmalig minister Dijsselbloem afgelopen voorjaar adviseerden te doen.

Dat stelsel versterkt het budgetrecht van het parlement. Het kan naar mijn mening ook de basis leggen voor hernieuwd vertrouwen van burgers in de democratie. In een baten-

lastenstelsel wordt niet alleen gekeken naar de uitgaven en inkomsten in één jaar, maar vooral naar de structurele baten en de lasten van een besluit. Er is een balans die zichtbaar maakt wat de kortlopende en langlopende schulden zijn. Ook de waarde van bezittingen, zoals gebouwen, wordt in kaart gebracht. En je kunt de jaarlijkse inkomsten en uitgaven bijhouden, zodat een tekort of overschot zichtbaar is. Allemaal relevant voor de belastingbetalers.

Zo'n eigentijdse boekhouding brengt meer relevante informatie bijeen, maakt het mogelijk geld inzichtelijk te koppelen aan prestaties en maakt burgers en volksvertegenwoordigers beter wegwijs in de staatsuitgaven – vooraf bij de parlementaire besluitvorming en achteraf bij de verantwoording.

**W**anneer die stap wordt genomen, heeft dat nog een bijkomend voordeel: minder niemandsland, want de belastingeuro is beter te volgen. Naar scholen, en naar zorgaanbieders. Naar gemeenten, provincies en waterschappen, want die zijn al overgestapt op een baten-lastenboekhouding.

Er zijn namelijk verschillende systemen in de publieke sector, die allemaal worden betaald met dezelfde in Den Haag geïnde en weer elders gespendeerde belastingeuro. Dat vertroebelt het zicht op publiek geld. De financiële informatie van het Rijk is niet te verbinden met informatie van andere organisaties. Daardoor is er onvoldoende zicht op 'geld in het veld'. De cijfers van scholen en universiteiten zijn niet te vergelijken met die van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de zorgsector niet met Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De grondslag waarop het cijfermateriaal is gebaseerd is immers een andere.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat Provinciale Staten beter worden geïnformeerd door een gedeputeerde over wegonderhoud dan beide Kamers der Staten-Generaal door een minister. De ironie is dat provincies en gemeenten worden verplicht een baten-lastenboekhouding te hebben door voorschriften die op nationaal niveau worden gemaakt, maar niet op het nationaal niveau zelf worden toegepast.

Die verschillen tussen het Rijk en de rest leiden tot problemen. Want je wilt niet alleen de cijfers kunnen vergelijken, maar er ook conclusies aan kunnen verbinden – bijvoorbeeld over het maatschappelijk effect van publiek geld voor publieke doelen. Dus moet er eerst inzicht in het geld zijn, en vervolgens inzicht in maatschappelijke prestaties.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) bijvoorbeeld draait zowel op geld van het Rijk als van decentrale overheden. Er is geld beschikbaar gemaakt door het Rijk, onder voorwaarden naar de provincies ter beschikking gesteld en veelal doorgeleid naar gemeenten. Maar Rijk, provincies en gemeenten houden niet op eenduidige wijze bij hoeveel zij in meer dan tien jaar tijd samen spendeerden aan verbetering van luchtkwaliteit.

De minister van Infrastructuur en Milieu in kabinet-Rutte II had daardoor beperkt zicht op het totaal aan het NSL bestede geld. Ook was er geen totaaloverzicht van de effectiviteit van de maatregelen die de luchtkwaliteit moeten verbeteren. Hierdoor is niet duidelijk of met minder geld hetzelfde had kunnen worden bereikt, dan wel met hetzelfde geld een grotere verbetering van de luchtkwaliteit had kunnen worden gerealiseerd. Met dergelijke informatie had

daarover een politieke keuze kunnen worden gemaakt.

En hoe kom je daar achter als burger? Tot welke volksvertegenwoordiging moet de kiezer zich wenden als dit speelt? Hoe kun je in het stemhokje meewegen wat je wilt? Het is dus in het democratisch belang om de samenhang in de boekhouding verder te verbeteren. Het raakt de publieke sector in de kern.

Nogmaals, dit gaat niet over techniek. Het is principieel. Dit gaat over het budgetrecht, het democratisch fundament voor elke volksvertegenwoordiging, lokaal, provinciaal, nationaal. Maar wanneer er geen adequate spelregels zijn die financiële informatie helder inzichtelijk maken voor Kamerleden, blijft het behelpen bij de besluitvorming vooraf en de controle achteraf. Dan snapt alleen de ingewijde het nog.

Deze waarschuwing klonk ook door in het eindverslag van de informateur afgelopen zomer. De voormalig vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink stelde de indringende retorische vraag: 'Hoe legitiem is een openbaar bestuur waarin alleen de meest competente burgers, en dan nog met moeite, zelf hun weg kunnen vinden en niet diegenen waarvoor de democratische rechtsstaat juist is bedoeld?'

**B**ehalve een sturingsinstrument voor de bestuurder is de boekhouding een drager van communicatie tussen de bestuurder en de toezichthouder – en tussen ministers en Tweede Kamer. Wie communicatie zegt, zegt taal. En wie taal zegt,

zegt: woorden met een specifieke betekenis die voor spreker en luisteraar gelijk is. Op basis van de informatie die een organisatie deelt, moeten diverse partijen beoordelen hoe de organisatie functioneert. De informatie van organisaties onderling moet dan vergelijkbaar zijn om erover te kunnen praten. Eenduidigheid, standaardisatie, is een voorwaarde om de informatie te kunnen duiden en te beoordelen of de overheid effectief en efficiënt opereert.

In de private sector zien we dat het belang van eenduidigheid al wordt onderkend. De financieel-economische crisis heeft het gevoel van urgentie daarvoor versterkt. Die uniformiteit is namelijk van maatschappelijk belang. Vaste afspraken over hoe je prestaties in beeld brengt, maken het mogelijk te leren en betere keuzes te maken. Helemaal nu steeds meer informatie digitaal vrij beschikbaar is, neemt de vraag toe naar cijfers die vergelijkbaar zijn.

In de private sector gelden afspraken over een standaardtaal zodat jaarverslagen zo veel mogelijk eenduidig en vergelijkbaar zijn. De International Financial Reporting Standards (IFRS) vormen die standaardtaal voor beursgenoteerde ondernemingen. Eenduidigheid in de verslaglegging is van belang voor alle aandeelhouders, die tegenwoordig kritischer zijn dan de investeerder in de VOC. Niet voor niets is het boekhoudstelsel in het bedrijfsleven gebaseerd op dat stelsel van baten en lasten, met een balans en resultatenrekening, en inzicht in de financiering en het rendement van de activiteiten. De IFRS bepalen hoe die stukken moeten worden ingericht. Wettelijke voorschriften vereisen dat ze streng worden gecontroleerd door een onafhankelijk accountant. Niet-beursgenoteerde bedrijven moeten rapporteren volgens de Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) van het land waarin ze zijn gevestigd.

In de publieke sector is het minder eenduidig en transparant.

### ‘Provinciale Staten worden beter geïnformeerd over wegen door een gedeputeerde, dan Kamers der Staten-Generaal door een minister’



De regels in de semi-publieke sector, zoals zorg en onderwijs, zijn gebaseerd op de eerder genoemde GAAP's, maar kennen allemaal sectorale aanpassingen. Hetzelfde geldt voor gemeenten en provincies: van rijkswege vastgestelde regels, met eigen varianten met specifieke voorschriften. Waar sluit de rijksoverheid dan op aan?

**D**e bovenliggende vraag is of al die deelvarianten het doel – inzicht geven aan iedere belanghebbende, publiek of privaat geld – dichterbij of juist verder weg brengen. Want de geldstromen die vanuit Den Haag alle kanten opgaan, moeten kunnen worden gevolgd om een oordeel te kunnen geven. En niet alleen door Kamerleden. Ook de toezichthouder in een schoolbestuur of ziekenhuis, en de kritische belastingbetaler moeten zich een beeld kunnen vormen zonder zich elke keer te moeten bijscholen en zich de specifieke bijzonderheden in de verslaglegging eigen te maken. Want achter al die rollen zitten dezelfde mensen, die soms aandeelhouder, soms toezichthouder zijn, vaak betrokken belastingbetaler en altijd kritisch burger. Wordt die burger geacht al die varianten aan rapportage-talen te kennen en te begrijpen?!

Het belang van eenduidigheid wordt groter in een wereld waarin grenzen vervagen en internationale relaties invloedrijker worden. Wie er dan voor kiest om zijn eigen, bijzondere weg te gaan of zaken lokaal in te vullen, volhardt in onvergelykbaarheid, wordt daarmee uiteindelijk onverstaanbaar, en verliest vertrouwen. Dat geldt zowel in de private sector als in de publieke sector. Geen aandeelhouder wil investeren in een onderneming waarvan de cijfers ondoorzichtig, onbegrijpelijk of onvergelykbaar zijn. Waarom zou de Nederlandse burger dit wel moeten accepteren?

Hier komen we in de actualiteit. Waarom moet de rijksoverheid juist nu aan de slag met de spelregels voor een baten-lastenboek-

houding en bijbehorende uniformiteit in de publieke sector? De juist genoemde internationale standaarden voor beursgenoteerde ondernemingen worden vertaald naar afspraken voor de publieke sector. Dus van de IFRS van het beursgenoteerde bedrijfsleven, naar een eigen systeem voor de publieke sector, de zogenaamde International Public Sector Accounting Standard (IPSAS).

Vooruitgang, zult u denken. Ware het niet dat in Brussel, de hoofdstad van de Europese Unie, wordt gewerkt aan een eigen variant, de zogeheten EPSAS. Dus niet de standaardtaal, maar een eigen dialect voor de publieke sector in de EU. En zoals wel meer in de Unie kan dat op een gegeven moment verplicht worden opgelegd aan de lidstaten. Maar wel op basis van een boekhouding die niet alleen kasuitgaven, maar ook kosten en financiële positie in beeld brengt. Want alleen Nederland en Duitsland werken met dat volgens deskundigen achterhaalde 'middenleeuwse' kasstelsel.

Dus hier komt iets op Nederland af! Wat heeft de internationale gemeenschap aan een toren van Babel van boekhoudtalen? Welke taal gaat Nederland spreken? De kans dat een verplichte overstap naar een op IPSAS gebaseerd EU-systeem volgt, is reëel. Maar de mogelijkheid wordt ook opgehouden dat er onder de EPSAS-vlag diverse varianten mogelijk zijn.

In november 2017 heeft de Europese Raad van ministers van Financiën, de Ecofin, aangedrongen op een precieze beoordeling van de positieve en negatieve effecten van EPSAS. De Europese Commissie zal deze beoordeling uitvoeren vanuit vier gradaties van EPSAS-implementatie – uiteenlopend van uniformerende verplichting tot en met vormvrije vrijblijvendheid. Uiteindelijk moet de Ecofin daarover een besluit nemen.

De nieuwe minister van Financiën, Wopke Hoekstra (CDA), moet dus een nationale en internationale discussie verbinden. Wat is de toegevoegde waarde van een EU/EPSAS-variant als we al een internationale taal hebben met IPSAS? Waarom in die regeling deelvarianten? Wanneer eenduidigheid een argument is, maakt dat de keuze voor een afwijking niet logisch. Dan worden de mogelijkheden om transparantie te vergroten niet ten volle benut.

Maar om de Europese discussie namens lidstaat Nederland goed te voeren, moet eerst duidelijk zijn wat het uitgangspunt in

Nederland is. En in Nederland is het advies dat aan toenmalig minister Dijsselbloem werd gegeven – ga stapsgewijs op weg naar een baten-lastenstelsel – nog altijd onbeantwoord. De ironie van de geschiedenis

is dat Nederland ooit vooropliep, nu geen nationaal standpunt heeft, maar wel deel is van die internationale besluitvorming.

**S**amengevat, als we willen dat publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig wordt besteed, helpt invoering van een baten-lastenstelsel de volksvertegenwoordigers om daar namens de belastingbetalers beter op te letten. In Europa wordt de discussie over boekhoudstelsels wel gevoerd, maar niet in het land van prins Maurits, Johan van Oldenbarnevelt en Simon Stevin. Bijna alle EU-landen hanteren inmiddels baten-lasten, Nederland staat met Duitsland alleen. Waarom? Een beter systeem is immers een investering in transparantie en vertrouwen die in zichzelf de moeite waard is. Het is niet uit te sluiten dat die net als vierhonderd jaar geleden niet alleen publieke verantwoording verbetert, maar ook innovatie en welvaart stimuleert. **E**

### Wordt de kritische burger geacht al die varianten aan boekhoudtalen te kennen en te begrijpen?