

JACQUES WALLAGE IS BEZORGD OVER ROL OVERHEIDSACCOUNTANTS

'Accountants moeten meer ruggengraat tonen'

"Accountants dekken zich tegenwoordig tegen van alles in, getuige de ellenlange disclaimers bij hun rapporten. Ook treden ze steeds vaker op als 'meedenker' met hun opdrachtgever, in plaats van als gevreesd toezicht-houder." Daar maakt Jacques Wallage zich zorgen over. "De maatschappij heeft behoefte aan accountants met *civil courage*."

TEKST ADRIE BOXMEER | BEELD SIMONE VAN ES

Jacques Wallage heeft in zijn lange carrière als PvdA-politicus veel met accountants te maken gehad. Of dat nu was als raadslid, wethouder en burgemeester van Groningen, als Tweede Kamerlid of als staatssecretaris in het kabinet Lubbers III op twee departementen die van nature veel geld uitgeven: Onderwijs en Wetenschappen en later Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarom gaan de ontwikkelingen binnen de accountancy hem zeer aan het hart, zo verkondigde hij enige tijd geleden tijdens een *Auditcafé* voor studenten van de Rijksacademie voor Financiën en Economie. Daar sprak hij op persoonlijke titel en niet als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, een adviescollege van de regering. Ook in dit interview spreekt hij op persoonlijke titel.

U maakt zich zorgen om de rol van de overheidsaccountant. Waarom?

"Het openbaar bestuur raakt steeds meer verpolitiekt, omdat dit minderheidskabinet met voortdurende wisselende meerderheden moet regeren. Professionele tegenspraak vanuit de ambtelijke organisatie is hierdoor minder gewenst. De politiek grijpt het ambtelijke proces op deze manier bij de strot. Dat vind ik niet goed.

'IK HEB NIETS TEGEN SHARED SERVICE CENTERS, MAAR WEL IETS TEGEN DE GELOVIGEN.'

Als politiek bestuurder heb je belang bij het organiseren van tegenspraak binnen de eigen organisatie. Dat geldt ook voor de financiële controle. De accountant als *countervailing power*, zo zou het moeten zijn. Helaas leggen kabinetten steeds vaker onwelgevallige ambtelijke adviezen naast zich neer. Dat heet 'het primaat van de politiek', maar het onderwaardeert de betekenis van professionele adviseurs. Daar komt bij dat accountants maar ook interne controllers zich steeds vaker laten overrulen zonder dat het verschil van inzicht goed wordt vastgelegd. Dit leidt tot een zorgelijke ontwikkeling."

NIEUW GELOOF

Dat klinkt ironisch uit de mond van een ex-wethouder van het eerste linkse college in Nederland ten tijde van grote polarisatie in de politiek. Binnen uw college was ook geen ruimte voor tegenspraak.

"Maar binnen de ambtelijke organisatie was er toen,



'WELK PROBLEEM WIL MEN EIGENLIJK OPLOSSEN DOOR EEN CENTRALE RIJKSACCOUNTANTSDIENST IN HET LEVEN TE ROEPEN?'



in de jaren zeventig, wel degelijk tegenspraak. Wij konden als linkse wethouders nog zoveel willen, als de directeur Financiën van de gemeente Groningen het afkeurde, gebeurde het niet. Wij bepaalden niet hoe de cijfers er uitzagen, de cijfers bepaalden hoe groot onze speelruimte was. Niet voor niets was Groningen binnen twee jaar na ons aantreden geen artikel 12-gemeente meer. De financiën waren weer gezond en we stonden niet meer onder curatele van het Rijk.”

Het kabinet wil alle afzonderlijke departementale accountantsdiensten samenvoegen in een nieuwe Rijksaccountantsdienst. Vindt u dat een goede ontwikkeling?

“Deze ontwikkeling is onderdeel van het nieuwe geloof in Den Haag in *shared service centers*. Ik heb niets tegen dat soort centra, maar wel iets tegen de gelovigen. Je ziet dat die altijd eerst de oude gelovigen uitrangeren,

om vervolgens met voortvarendheid hun nieuwe geloof in te voeren. Na een paar jaar blijken er toch problemen op te doemen, waarna er zich weer nieuwe gelovigen met een nieuwe oplossing melden. Zij zorgen er eerst voor dat de oude gelovigen verdwijnen, waarna het hele circus van voren af aan begint.”

Praktisch geredeneerd: is het handig om totaal verschillende departementen door één centrale dienst te laten controleren?

“Daar kun je inderdaad vraagtekens bij zetten. Niet voor niets heeft Defensie al aangekondigd niet mee te willen doen, omdat het te veel zou verschillen van andere departementen. Ik heb die verschillen zelf meegeemaakt als staatssecretaris. Bij Onderwijs had begrijpelijkerwijs budgetbewaking een grote prioriteit, er waren in het verleden grote onvoorziene tekorten geweest. Daar had je onafhankelijke accountants en controllers voor nodig. En bij Sociale Zaken heb ik aan den lijve ondervonden hoe belangrijk het is dat cijfers op hun juistheid werden gecontroleerd. Ik presenteerde op een bepaald moment aan de Tweede Kamer koopkrachtcijfers die achteraf niet bleken te kloppen. Dat vond ik beschamend.”

BANG ZIJN

Vanuit deze ervaring bezien: is een centrale rijksaccountantsdienst een goede oplossing?

“Ik verwacht er niet veel van. Vroeger dacht ik als klassieke sociaal-democraat dat je de maatschappij kon veranderen door de structuren aan te pakken. Inmiddels weet ik dat de cultuur binnen organisaties minstens zo belangrijk is als de structuur. Dus als binnen de Rijksaccountantsdienst enkele bijzonder ‘onaangename’ accountants worden aangesteld, zou het kunnen werken. Dan ontstaat er een kritische, onafhankelijke cultuur. Geen idee welke kant het opgaat. Wat ik wel weet, is dat de huidige financiële controle bij departementen redelijk functioneert. Dus welk probleem wil men eigenlijk oplossen door een nieuwe centrale dienst in het leven te roepen?”

Hoe werkt die departementale controle op dit moment?

“Het ministerie van Financiën houdt toezicht op de uitgaven van alle departementen. Hiertoe heeft Financiën ambtenaren gedetacheerd op de ministeries. Dat werkt heel goed. Ik kan me nog herinneren dat de jongens en meisjes van Financiën gevreesd waren bij Sociale Zaken. Als je je zaakjes niet goed op orde had, dan was je vroeg of laat aan de beurt. Dat was geen prettig vooruitzicht. Zo hoort het ook te zijn. Ministers en staatssecretarissen moeten bang zijn voor de Tweede Kamer, wat helaas al lang niet het geval meer is. Ook dienen ze een indrukwekkende en ijzingwekkende angst te hebben voor accountants en controllers. Ook dat is niet meer zo.”

‘MINISTERS EN STAATSSECRETARISSEN MOETEN EEN IJZINGWEKKENDE ANGST HEBBEN VOOR ACCOUNTANTS.’

'IK VRAAG ME WEL EENS AF OF KAMERLEDEN ECHT TOEZICHT WILLEN UITOEFENEN OF ALLEEN MAAR DE GUILLOTINE WILLEN BEDIENEN.'

AMBTENAREN ONDERVRAGEN

Hoe kan deze ontwikkeling doorbroken worden?

"Ik vind dat zich in Nederland een echte civil service moet ontwikkelen, net als bijvoorbeeld in Engeland. Ook in de VS bestaat een andere cultuur: daar is het vanzelfsprekend dat de Senaat of het Huis van Afgevaardigden behalve ministers ook topambtenaren aan de tand voelen. Dat is bij ons ondenkbaar."

Met dank aan uw partijgenoot Wim Kok, die als minister-president ambtenaren verbodt om contacten met Kamerleden te onderhouden.

"Ik was dan ook niet gelukkig met die oekaze van Kok. Ik zou het toejuichen als het parlement zijn eigen tegenspraak zou organiseren. De Kamer controleert de regering, zo staat het in de grondwet. Dat moet zeker gebeuren door de ministers en staatssecretarissen kritisch te ondervragen over hun beleid. Maar daar past ook bij het horen van ambtenaren over de achtergronden van de totstandkoming van het beleid. Of het uitnodigen van accountants of controllers die de cijfers toelichten. Het spreekt voor zich dat dergelijke hoorzittingen openbaar zouden moeten zijn."

RITUEEL

Bij gemeenten speelt de vraag of de jaarrekening door een externe accountant moet worden gecontroleerd of door de eigen interne accountantsdienst. U bent bijna elf jaar burgemeester in Groningen geweest. Hoe gaat het daar?

"Daar controleert een externe accountant de jaarrekening. Voor gemeenten geldt overigens hetzelfde als voor de Rijksaccountantsdienst: niet de structuur is doorslaggevend, maar de cultuur. De accountant die de

gemeentelijke jaarrekening controleert, moet voldoende ruggengraat hebben om goedkeuring te weigeren aan zaken die hij onacceptabel vindt. Dat gebeurt veel te weinig. Op het moment dat het college van B en W en de gemeenteraad de accountantsverklaring onder ogen krijgen, is daar al uitgebreid overleg aan voorafgegaan tussen de interne controller en de externe accountant. Eventuele verschillen van inzicht zijn al glad gestreken. Daarom levert een accountantsverklaring zelden iets leerzaams op voor de organisatie en de politiek. Het is een jaarlijks ritueel. Ik zou me als accountant daar ernstig zorgen over maken."

REKENKAMER

Tot slot: de rol van de Algemene Rekenkamer. Hoe ziet u die?

"Het is niet voor niets een Hoog College van Staat. We moeten ontzettend blij zijn met een onafhankelijk instituut dat de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van rijksbeleid controleert. Helaas moet ik constateren dat de laatste tien jaar onder druk van het populisme de politiek nogal selectief winkelt in de adviezen van de Rekenkamer. Adviezen die ze niet aantstaan, nemen ze niet over. Op zich mag dat, maar er is vaak ook niet eens meer sprake van enig kritisch debat naar aanleiding van een advies van de Rekenkamer."

Conclusie?

"Het past in een cultuur waarin ministers steeds vaker politiek bestuurder zijn en steeds minder dienaar van de Kroon. Een onafhankelijk advies ter harte nemen, zeker als de inhoud niet goed uitkomt, past niet meer in het huidige verharde politieke klimaat. Ook de Tweede Kamer speelt hierbij een kwetsbare rol. In plaats van dat men eerst onderzoekt waarom iets is fout gegaan, wordt er direct geroepen dat de verantwoordelijke moet aftreden. Men verwacht verantwoording vragen vaak met 'schuldig verklaren'. Ik vraag me wel eens af of Kamerleden echt toezicht willen uitoefenen of dat ze alleen maar de guillotine willen bedienen." □

'EEN ACCOUNTANTSVERKLARING LEVERT ZELDEN IETS LEERZAAMS OP VOOR ORGANISATIE EN POLITIEK.'