



**Spoor 3 Financiële rapportering en registratie in de toekomst**

**Conceptueel Boekhoudkader**

**Lokale en provinciale financiën op nieuwe sporen**

**Antwerpen 24 november 2004**

Prof. dr. J. Christiaens

Docent Ugent

Directeur Accounting Research Public Sector (ARPS) UG - EY

Bedrijfsrevisor Ernst & Young



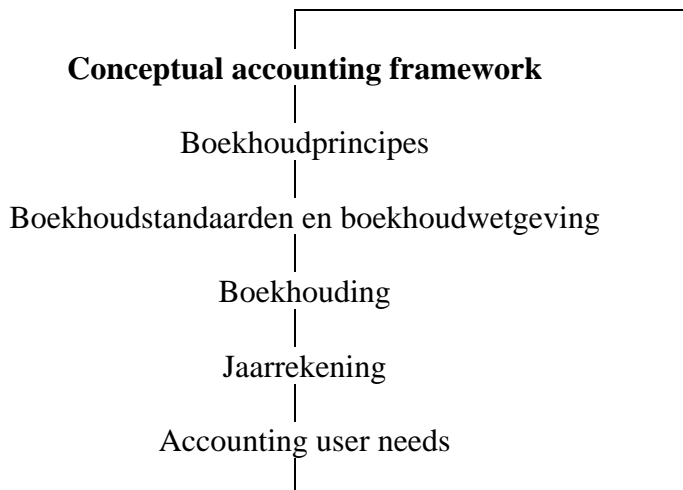
## 1. Inleiding Conceptueel Boekhoudkader

Met “Conceptueel Boekhoudkader” (“*Conceptual Accounting Framework*”) wordt het **perspectief** bedoeld waarmee de boekhouding wordt gevoerd en de financiële rapportering wordt opgesteld.

- Is dit een financiële rapportering louter met het oog op de winstgevendheid en de beursnotering zoals bij beursgenoteerde ondernemingen<sup>1</sup>,
- of gaat het om de rapportering opgesteld in het perspectief van de financiering of subsidiëring zoals bij ziekenhuizen en onderwijsinstellingen,
- of gaat het om een rapportering met het oog op de kwijting van de bestuurders zoals bij de meeste vennootschappen?

In functie van deze verschillende perspectieven zal de boekhouding andere klemtonen leggen en leiden tot andere vormen van rapportering.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat boekhoudkundige bepalingen weinig zin hebben wanneer ze niet ondersteund zijn door een **conceptueel denkkader**. Dit boekhoudkader moet zich vooral afvragen wat de bedoeling van een boekhouding, voor wie ze dient, welke gevolgen eraan worden gekoppeld, e.d. Pas als men dit weet kan men het kader uitwerken in regels en bepalingen. Het is niet voldoende om te stellen dat een boekhouding wordt gevoerd volgens de gebruikelijke regels: men moet zich eerst afvragen in welk perspectief en met welke finaliteit men de gebruikelijke regels moet beschouwen.



<sup>1</sup> IAS/IFRS zijn een voorbeeld van zulk boekhoudkader.

---

In het conceptueel boekhoudkader gaan we ons volgende vragen stellen, die van belang zijn bij de opzet van financiële rapportering:

- Rapportering voor wie?
- Met welke bedoeling, met welke infobehoeften?
- Welke rapportering moet er bijgevolg worden opgezet (m.a.w. wat gaan we meten)?
- Volgens welke methoden gaat die rapportering tot stand komen?
- Welke afspraken worden hierbij gemaakt rond de boekhoudkundige entiteit, waarderingsregels, afgrenzingsregels, klassificatie, consolidatie, voorstelling, ...?

## 2. Opzet Conceptueel Boekhoudkader

### 2.1 Definitie gebruikers financiële rapportering

Algemeen kunnen volgende 3 grote groepen worden aangeduid:

- **Interne gebruikers**
  - Beleidsvoerders, management (“executives”) zoals bv. College B&S, gemeentelijk directeur, enz.
- **Externe gebruikers algemeen** (“*general purpose reporting*”)
  - Burgers, kiezers, leveranciers, financiële instellingen, belastingbetaler, enz.
- **Externe gebruikers/relaties specifiek** (“*special purpose reporting*”)
  - Subsidiërende overheden: bv. Vlaamse gemeenschap, DKO, Kind & Gezin, ...
  - Toezichhoudende overheden: Rekenhof, EU, enz.
  - Verbonden entiteiten: Regieën, Autonome Gemeentebedrijven, gelieerde VZW's, ...

☛ *Let wel: 1/ sommige gebruikersbehoeften zijn gelijk over de drie grote groepen, andere verschillen*

☛ *Let wel: 2/ verschillende gebruikers leiden tot verschillende behoeften en kunnen bijgevolg verschillende aanpakken en waarderingsregels tot gevolg hebben*

☛ *Let wel: 3/ Gemeenteraad, Bestendige deputatie en OCMW Raad intern – extern? Dit is echter geen vraag voor administratie, maar voor de bestuursregeling, m.a.w. hangt af van de rol en de functie die de raden opnemen. Gezien ze publiek toegankelijk zijn, krijgen ze t.a.v. de beleidsvoerders het karakter van **externe gebruikers***

---

## 2.2 Welke zijn de doelstellingen van de rapportering?

Doelstellingen worden geformuleerd afhankelijk van het model dat men zich voorstelt:

### → "Trustee Model": "Principal – agent"

Het trustee model is ontstaan uit de principal-agentrelatie tussen een overheid en haar inwoners. De **principal** = de eigenaar van de goederen die onder de dagelijkse controle staan van de agent. De **agent** beheert dus met andere woorden de goederen in naam van de principal. In de visie van Pallot (1992, p.38-59) zijn publieke goederen gemeenschappelijke eigendom waarvoor de overheid agent is.

### → "Division Model"

Het "trustee model" beschouwt de gemeente als een autonome organisatie. Het "division model" daarentegen beschouwt de gemeente als een afdeling van een centrale overheid. Men spreekt in dit verband over "Branch Accounting". "Branch Accounting" wordt gedefinieerd als een accountingtechniek die de centrale overheid moet toelaten om de performantie van de gemeenten te controleren. In dit "conceptual framework" rapporteert elke gemeente naar een centrale overheid. De centrale overheid **consolideert** en op basis hiervan **neemt de centrale overheid beslissingen** voor de gemeenten.

*In de visie van Taylor (1989, p. 19-38) kan een gemeente niet herleid worden tot een afdeling van een centrale overheid. De gemeente-afgevaardigden worden namelijk lokaal verkozen en ze hebben een zekere vrijheid in de keuze van de hoeveelheid en de kwaliteit van de diensten die ze verschaffen. Bovendien heeft een gemeente, binnen bepaalde grenzen, ook macht om belastingen te heffen. Omwille van deze redenen vindt Taylor (1989, p.19-38) ook het division model niet geschikt voor de rapportering in de gemeenten.*

### → "Measurement Model"

Het measurement model beschouwt de boekhouding als een meetinstrument. In dit "conceptual framework" staat **vergelijkbaarheid** centraal.

Om vergelijkbaar te zijn moet de boekhouding objectief en neutraal zijn. Dit is echter een probleem in de overheidsboekhouding. Taylor (1989, p.19-38) verklaart dat een overheidsboekhouding niet steeds de feiten weerspiegelt aangezien er keuzen werden gemaakt over wat wel en wat niet wordt geactiveerd en hoe iets wordt gewaardeerd. Vooral de waardering van publieke goederen is in dit verband een probleem. In principe vindt Taylor (1989, p.19-38) het "measurement model" wel geschikt voor de rapportering in de gemeenten maar in dat geval moet er ook een gezagsorgaan optreden dat toezicht houdt op de objectiviteit.

---

→ "User-Needs Model"

Mayston (1992, p.227-247) vindt dat een gemeenteboekhouding als doelstelling moet hebben om in haar financiële rapporten een antwoord te geven op de vragen van de gebruikers (toezichthoudende overheid, financiële instellingen, burgers, beleidsverantwoordelijken, ...). Vooraleer een gemeente dus doelstellingen kan formuleren moet ze de gebruikers en hun informatiebehoefte indentificeren. Dit is precies wat het user-needs model doet.

Het is dit laatste concept dat de voorkeur geniet in de context van de Vlaamse lokale besturen.

### 2.3 Welke rapportering moet er bijgevolg worden opgezet?

#### M.a.w. wat verwachten we van de boekhouding dat ze meet?

- *Net of debt measurement concept*: volgens dit concept worden enkel de cash-in (= ontvangsten) en de cash-out (=uitgaven) geregistreerd, waarbij in een aantal gevallen ook rekening wordt gehouden met de zekere nog te verrichten uitgaven. De resultante van dergelijk boekhoudsysteem is een overschot of een tekort. Deze visie kadert in de oorspronkelijke doelstelling van overheidsboekhouden, nl. "**control of the public purse**" (CICA 1980, p. 14). Dit systeem kan ook gezien worden als een louter cameralistische bestedingsboekhouding, m.a.w. registreren vanwaar de middelen komen en voor wat de middelen worden aangewend.
- *Modified net debt measurement concept*: gelijkaardig als het *Net debt concept*, maar met twee aparte diensten, nl. gewone dienst, kapitaaldienst. Dit was vroeger het systeem bij uitstek voor bv. Belgische gemeenten. Momenteel wordt het nog steeds gebruikt in de budgettaire boekhouding.
- *Fund accounting concept*: zie verder
- *Equity measurement concept*, ook genaamd *net worth concept* of *capital maintenance concept*. Het registreren, zichtbaar maken en volgen van het kapitaal en ook het eigen vermogen is hier het centraal thema. Dit concept krijgt de bovenhand in de boekhouding van de profit sector.

## 2.4 Volgens welke boekhoudmethoden gaat de rapportering worden opgezet?

### 2.4.1 Budgettaire (= Cameralistische) boekhouding ⇔ vermogensboekhouding

Er werd weinig rekening gehouden met de specifieke karakteristieken van een openbaar bestuur waarbij teveel wordt uitgegaan van de bedoeling van een bedrijfsboekhouding, nl. het meten van het eigen vermogen en de wijzigingen ten gevolge van de financieel-economische resultaten (**vermogensboekhouding**). Er wordt weinig of niet ingegaan op het meten en rapporteren van de gemeentelijke dienstverlening (**budgettaire boekhouding**). Het belang hiervan wordt ook aangetoond door IFAC (PSC) Study 9, p. 11 “Governmental revenues such as taxes are not an element of performance measurement. ... They are a means of financing a government’s operations rather than a consequence of those operations.”

#### Vergelijking vermogensboekhouding – budgettaire (= cameralistische) boekhouding

Eigenschappen	Vermogens boekhouding	Budgettaire boekhouding
* Resultaten (W/V) meten en rapporteren	+	-
* Vermogen en financiële toestand meten en rapporteren	+	-
* Kredietbewaking	-	+
* Autorisatiemiddel	-	+
* Beheersinstrument	+	+

### 2.4.2 Standpunt IPSAS (= International Public Sector Accounting Standards)

IPSAS gaan richting uit van vermogensboekhouding zoals in ondernemingen, maar laat de budgettaire boekhouding overeind staan. Daarenboven is er een specifieke standaard voor “cash accounting” voor zij die dit willen.

### 2.4.3 Fund accounting

Het is vooral de Amerikaanse overheidsboekhouding die werkt op basis van "fund accounting", maar ook in Nederland gaan er stemmen op voor "fund accounting". Volmer

---

(1996) definieert het als een accountingtechniek die duidelijk maakt of de financiële middelen van de overheid wel worden gebruikt overeenkomstig de externe beperkingen ("public accountability") en de jaarlijkse begroting ("budgetary accountability").

De Amerikaanse standaardzetter GASB (1984, p.13) definieert een fund als “ *a fiscal and accounting entity with a self-balancing set of accounts recording cash and other financial resources, together with all related liabilities and residual equities or balances, and changes therein, which are segregated for the purpose of carrying on specific activities or attaining certain objectives in accordance with special regulations, restrictions, or limitations*”.

In “fund accounting” (Razek & Hosch 1985, p. 50) wordt de organisatie in haar geheel beschouwd als de basisrapporteringseenheid. Elk afzonderlijk fonds is echter een aparte boekhoudkundige entiteit. Dit betekent dat elk fund een afzonderlijk jaarverslag opmaakt. De funds worden met andere woorden niet geconsolideerd. Consolidatie is ook niet mogelijk aangezien bepaalde funds een full accrual accountingbasis hebben, terwijl andere funds een modified accrual accountingbasis hebben.

Volgens GASB zijn er volgende types van fondsen:

#### 1. Overheidsfondsen (“Governmental funds” = “expenditures funds”)

In overheidsfondsen worden de algemene middelen en de bestedingen verstrekt op basis van deze middelen geregistreerd (Ingram JAR 1984, p. 131). Dergelijke fondsen worden beschouwd vanuit het standpunt van een agent (*agency*).

Men zou kunnen aanvoeren dat deze middelen niet de eigendom zijn van een overheidsinstelling, i.h.b. van een gemeente. De instelling is alleen maar verantwoordelijk voor het besteden van deze middelen.

Een typisch voorbeeld van overheidsfondsen vindt men in de ziekenfondsen waar de middelen van de Verplichte Verzekering afkomstig van het RIZIV via de landsbonden en ziekenfondsen wordt uitbetaald aan de zorgverstrekkers en rechthebbenden. De middelen en bestedingen van deze Verplichte Verzekering worden afgescheiden van de middelen en bestedingen van de Vrije en Aanvullende Verzekeringen die door Ziekenfondsen zelf worden georganiseerd.

Voor de overheidsfondsen ligt de nadruk op de registratie van de middelen en de besteding van die middelen.

#### 2. Bedrijfsmatige fondsen (“Proprietary funds” = “Self-sustaining funds”)

Ingram (JAR 1984, p. 131) beschouwt dergelijke fondsen als de basis voor commerciële activiteiten: “Proprietary funds account for enterprise and internal service activities operated on a commercial basis”.

---

Dergelijk fondsen zijn zelfverdienend omdat ze bedrijfsmatig worden uitgbaat of omdat ze

---

interne diensten vertegenwoordigen die doorgerekend worden (winstcentra).

De eerste groep worden ook bedrijfsmatige fondsen (“proprietary business funds”) worden genoemd en voorbeelden zijn cafetaria, copyshops, enz.). De tweede groep zijn interne service fondsen (“internal service funds”) die zich intern laten vergoeden volgens transfertprijzen, bv. computercentrum, telefonie, sociale dienst, enz.

Beide zijn ze zichzelf financierend en geven ze aanleiding tot een bedrijfsmatige aanpak.

### 3. Fiduciaire fondsen (“Fiduciary funds” = “Hybrid funds”)

Fiduciaire fondsen betreffen middelen die niet beschikbaar zijn voor de dienstverlening van de overheid, maar voor bepaalde aparte toepassingen. Een typisch voorbeeld zijn de pensioenfondsen, legaten (Ingram JAR 1984, p. 131).

### 4. Zelfbalancerende rekeningen (“Self-balancing group of accounts”)

Dergelijk fonds is van toepassing bv. voor bepaalde groepen van vaste activa, zoals gebouwen, uitrusting, enz.

#### **2.4.4 Mega grootboek**

- + grootboek vermogensboekhouding (“dubbel”)
- + grootboek budgettaire boekhouding (“enkelvoudig”)
- + grootboek analytische boekhouding, geconcretiseerd in de functionele codes (“dubbel”)

In de gemeenteboekhouding heeft men de bestaande budgettaire boekhouding op een ongelukkige, rigide wijze gekoppeld aan de nieuwe vermogensboekhouding. Dit heeft geleid tot conflictsituaties gezien budgettaire en vermogensboekhouding op een aantal vlakken zoals bv. de eindejaarsverrichtingen grondig conceptueel afwijken. Op een analytische boekhouding wachten we nog.

In de Vlaamse OCMW-boekhouding heeft men de bestaande budgettaire boekhouding zo goed als opgegeven en is men overgestapt naar een gekoppelde vermogens- en analytische boekhouding. Hier lijken de problemen tussen budgettaire en vermogensboekhouding opgelost, maar de budgettaire is op het achterplan geplaatst.

Er is dus duidelijk een probleem om de budgettaire voordelen te behouden en toch plaats te maken voor een vermogensboekhouding en zonodig een analytische boekhouding.

In de provinciale boekhouding is bij de recente hervorming plaats gemaakt voor wat we noemen een **“mega-grootboek”**. De bedoeling is om naast het klassieke grootboek van de vermogensboekhouding ook een grootboek voor de budgettaire boekhouding en een

grootboek voor de analytische boekhouding bij te houden. Het voordeel van dergelijk “mega-grootboek” dat de toepassingen over de drie vormen van boekhouden combineert zonder de nadelen op te dringen, ligt hem in het feit dat men er passende informatie uit kan halen. Naast informatie omtrent de staat van bijvoorbeeld de vorderingen beschikt men nu ook over budgettaire informatie zoals de stand van de vastleggingen, de voorlopige vaststellingen, de definitieve vaststellingen en de aanrekening en over informatie met betrekking tot de verschillende kostenplaatsen.

Hierna wordt een schematische voorstelling verstrekt van het “**Mega General Ledger**”:

<b>Registration process</b>	<b>Budgetary accounting</b>	<b>Accrual accounting</b>	<b>Analytical accounting</b>
<i>During the accounting period</i>			
<b>Purchases</b>			
1/ Definition of the budget	S	-	-
2/ Appropriation	S	-	-
3/ Delivery	-	-	-
4/ Receipt of the invoice and charging	S	D	D
5/ Payment	-	D	-
<b>Revenues out of taxes</b>			
1/ Definition of the budget	S	-	-
2/ Amounts receivable	S	D	D
3/ Receipt of the payment	-	D	-
<b>Revenues out of services</b>			
1/ Definition of the budget	S	-	-
2/ Delivery of services	-	-	-
3/ Billing	S	D	D
3/ Receipt of the payment	-	D	-
<b>Investments</b>			
1/ Definition of the budget	S	-	-
2/ Appropriation	S	-	-
3/ Delivery	-	-	-
4/ Receipt of the invoice and charging	S	D	D
5/ Payment	-	D	-

<b>Staff</b>			
1/ Definition of the budget	S	-	-
2/ Appropriation	S	-	-
3/ Voucher	S	D	D
4/ Payment	-	D	
<b>Miscellaneous</b>			
...			

<b>Adjustments at the end of the accounting period (e.g. month)</b>			
1/ Stock movements	-	D	D
2/ Invoices, credit notes to receive	-	D	D
3/ Depreciation and revaluatio	-	D	D
4/ Written-off amounts	-	D	D
5/ Transitory items			
6/...			

S = Single entry  
D = Double entry  
- = No entry

## 2.5 Afspraken rond de boekhoudkundige entiteit

### Welke is de entiteit waarvoor de algemene boekhouding wordt gevoerd?

Deze vraag lijkt eenvoudig in ondernemingscontext waar in principe iedere onderneming eenduidig samenhangt met een bepaalde vennootschap. In de public en non-profit sector is de scheiding van eigendom echter niet primordiaal en zijn er tal van relaties andere dan financieel-economische.

Voor de boekhoudhervorming in de gemeenten is het uitgangspunt voor de boekhoudkundige entiteit gedefinieerd als de gemeente, exclusief de eventuele "gewone" gemeentebedrijven ("regieën"). OCMW's, Kerkelijke Besturen, Polders en Wateringen, Intercommunales, Autonome Gemeentebedrijven en Gemeentelijke VZW's worden uitgesloten.

---

Op deze wijze wordt gekozen voor het *Legal entity concept*, d.w.z. de **juridische entiteit** is tevens de **boekhoudkundige entiteit**; andere mogelijkheden van "entiteit" waarover zou kunnen worden gerapporteerd, zijn:

- ***Economic entity concept***: hieronder kan worden verstaan de gemeente plus gelieerde organisaties voor zover er een economische samenwerking bestaat door bv. complementaire activiteiten, transfer van middelen. Dit betekent dat de boekhouding rapporteert over de gemeente samen met haar economisch gelieerde organisaties, zelfs al hebben die organisaties een aparte rechtspersoonlijkheid.  
Een voorbeeld is een gemeente waarvan de informaticadienst waarmee zij samenwerkt ondergebracht is in een aparte VZW. Van dergelijk lokale overheid zouden de boekhoudingen gecombineerd worden en zou de jaarrekening dan een totaalbeeld verstrekken van én de gemeente én de informaticadienst.
- ***Ownership and control concept***: hieronder kan worden verstaan de gemeente plus verbonden, gecontroleerde organisaties. Het gaat om organisaties die financieel of qua eigendom (aandelenkapitaal) afhangen van de gemeente afgezien van het feit of er een economische samenwerking is of niet.  
Een voorbeeld kan zijn een gemeente die eigenaar van een hotel aan zee zonder dat er economische relaties tussen de gemeente en het hotel bestaan. De boekhouding zou gecombineerd worden omdat beide entiteiten qua eigenaarschap verbonden zijn. Het is dit concept dat in belangrijke mate heerst in de bepaling van een consolidatiekring in de profit-sector.
- ***Political accountability concept***: hieronder kan worden verstaan de gemeente plus alle andere activiteiten, instellingen waarvoor het beleidsorgaan van de gemeente verantwoordelijkheid draagt.  
Een voorbeeld is een gemeente met een gewoon gemeentebedrijf (regie). Daar het beleidsorgaan van de gemeente voor meer verantwoordelijk is dan louter de gemeente, met name ook voor de regie, zou de boekhouding van de gemeente en van de regie samen moeten leiden tot een jaarrekening i.p.v. louter apart te worden voorgesteld.

## 2.6 Afspraken rond de waarderingsregels

In het ondernemingsboekhouden wereldwijd is er voor vaste activa gekozen voor een rapportering gebaseerd op het **historisch kostprijnsprincipe** (aanschaffingswaarde) omdat dit een ondubbelzinnige, duidelijke, voorzichtige, verrechtvaardigende en opspoorbare waardering inhoudt. Wanneer echter een onderneming kampt met continuïteitsproblemen noodzaakt zich een aanpassing van de waardering naar **liquidatiewaarde** toe.

Het is ook mogelijk dat men naast de balans een losstaande **commerciële waardering** van het vast actief van de onderneming maakt wanneer men denkt aan een verkoop van een deel van de machines. Nog een ander waarderingsinzicht kan zijn de **rentabiliteitswaarde** van de machines wanneer men een verkoop van aandelen wil waarderen. Het is verder mogelijk om redenen van

---

kostprijsbeheer het vast actief te gaan herwaarderen en dus een *vervangingswaarde* na te streven; enz.

M.a.w. afhankelijk van het nagestreefde oogmerk zal men vanuit een ander gezichtspunt kijken.

In de huidige gemeenteboekhouding bestaat er echter een hele waaier onsamenhangende waarderingsregels door elkaar zoals een *historische waarde*, *vervangingswaarde tegen huidige waarde*, *oordeelsmatige waarde*, *verzekeringswaarde* (voor kunstpatrimonium dat extern verzekerd is), enz. Zodoende is er geen duidelijk consistent principe.

## 2.7 Afspraken rond de afgrenzingsregels, klassificatie, consolidatie, voorstelling, ...?

### 3. Attentiepunten

- Integratie boekhoudmethoden: Mega G/L
- Hoe rekening houden met de politieke context?
- Nood aan “drijvers” (financiële, beleids-, sanctionaire) om hervorming te doen lukken
- Nood aan aanpassing toezichhoudende overheid
- IPSAS hebben nog geen Conceptual Accounting Framework