
Baten en lasten in het examenprogramma M&O

In aflevering 1 en 2 van deze jaargang van dit tijdschrift pleiten Fons Vernooij en Jorica Temmerman voor een 'back to basics' voor het examenprogramma M&O. Wat hen betreft, komt dat neer op een benadrukken van twee eindtermen uit het subdomein 'Financieel beleid in niet-commerciële organisaties'. Wij vinden het een onzalige gedachte om het onderwijs op te zadelen met begrippen als 'kapitaaldienst' en 'gewone dienst'. Gief van Schijndel en Ton Verwey pleiten er juist voor bij een eerstvolgende herziening het programma van deze begrippen te zuiveren.

Door Gief van Schijndel en Ton Verwey

Onze belangrijkste motieven voor deze opvatting zijn de volgende.

1. De beschreven methodiek in de gewraakte eindtermen en in de bijbehorende modellen is vakinhoudelijk onjuist. De opstellers van het examenprogramma hebben duidelijk leentjebuurt gespeeld bij het boekhoudstelsel dat bekend staat als de kameraalstijl (of kameralistiek), maar zonder veel kennis van deze manier van boekhouden. Men heeft een eigen uitwerking daaraan gegeven en dat heeft geleid tot gehutseflutsel. In een eerder in dit tijdschrift verschenen artikel is daar al op gewezen.¹
2. De praktijk van niet-commerciële organisaties gaat een andere weg dan de auteurs Vernooij en Temmerman suggereren.
3. De economische noties die Vernooij de leerlingen terecht wil aanbieden, kunnen heel goed gepresenteerd worden met het begrippenapparaat zoals dat ook gebruikt wordt in commerciële organisaties.
4. Vanuit didactisch oogpunt is het niet verantwoord om leerlingen lastig te vallen met allerlei tussenvormen van boekhoudstelsels die (vrijwel) in onbruik zijn geraakt.

Kortom, het begrippenpaar kapitaaldienst en gewone dienst biedt het onderwijs geen baten en alleen maar lasten. Hieronder zullen we een en ander nader onderbouwen.

Boekhoudstelsels

Bij lezing van het bestaande examenprogramma en

van de beide artikelen van Vernooij en Temmerman krijgen wij de indruk dat het geen kwaad kan enkele theoretische uitgangspunten nog eens op een rij te zetten. Voor een verdieping verwijzen we naar de bekende leerboeken op het terrein van voortgezet boekhouden.

In de loop van de tijd zijn er twee typen boekhoudstelsels ontstaan: het commerciële stelsel en de kameraalstijl. Het commerciële stelsel is momenteel het meest bekend en ook het meest toegepast. Bij de meeste boekhouddocumenten zal de naam Pacioli (eind 15e eeuw) nog wel een lampje doen branden. Hem komt de eer toe de auteur te zijn van het oudst bewaarde

*Er zijn twee typen boekhoudstelsels:
de kameraalstijl en
het commerciële stelsel*

boek over het commerciële stelsel dat we nu aanduiden als (dubbel)boekhouden. Hij is echter niet de 'uitvinder' daarvan. Handelaren in de eeuwen vóór hem hadden al methoden om hun bezittingen en transacties te registreren.

Bij het commerciële stelsel is het object van administratie een 'vermogen'. Het dubbel boekhouden zoals dat tegenwoordig de basis is voor vrijwel alle bedrijfsadministraties en zoals dat ook in beroepsopleidingen wordt onderwezen, administreert de activa en passiva naar twee gezichtspunten (vandaar 'dubbelboekhouden'): naar de grootte (of de waarde) en naar de samenstelling (of de hoeveelheid). De methodiek van het dubbelboekhouden veronderstellen we bij de lezer bekend en komt hier dan ook niet aan de orde.

Een andere, vrijwel in onbruik geraakte variant van het commerciële stelsel, is het enkel boekhouden.

Het enkel boekhouden is in beginsel een hoeveelhedenadministratie (en dus geen waardeadministratie): debiteuren en crediteuren zijn in die systematiek 'hoeveelheden' vorderingen en schulden.

Omdat het enkel boekhouden feitelijk geen toepassing meer kent, laten we het verder onbesproken.

De kameraalstijl is een boekhoudstelsel dat minstens zo oud is als het commerciële stelsel. Het is afkomstig uit de wereld van de overheidsfinanciën. In de middeleeuwen

droeg de beheerder van de vorstelijke geldmiddelen de titel 'camerarius'.

Het object van administratie is bij de kameraalstijl een geldelijk inkomen. Men volstaat in principe met een chronologische vastlegging van ontvangsten en uitgaven, plus een systematische groepering naar ontvangstenbronnen en uitgavenbestemmingen. In feite is voor een dergelijke administratie een tabellarisch kasboek voldoende. Essentieel is dat elke periode (bijv. een jaar) een eigen kasboek heeft, dat pas wordt afgesloten als alle ontvangsten en uitgaven die op die periode betrekking hebben zijn geboekt. Op die manier kunnen drie kasboeken naast elkaar open zijn: die van periode t-1, periode t en periode t+1. Periodiek (bijv. jaarlijks) worden de ontvangsten en uitgaven per rubriek samengevat op een zgn. jaarrekening. Deze jaarrekening is zeer nadrukkelijk geen verlies- en winstrekening zoals we die in het dubbelboekhouden kennen, en wel om de volgende redenen:

- er kunnen ontvangsten op staan die geen winst (of baat) vertegenwoordigen (bijv. de verkoop van een actief);
- er kunnen uitgaven op staan die geen verlies (of kosten) vormen (bijv. de aanschaf van een actief)
- er kunnen winsten zijn behaald, die geen ontvangst zijn en daarom niet op de jaarrekening staan (bijv. koersstijgingen van een belegging)
- er kunnen verliezen zijn geleden, die geen uitgaaf zijn en daarom niet op de jaarrekening voorkomen (bijv. afschrijvingen op duurzame activa).

De jaarrekening in de kameraalstijl kent ook geen balans. In beginsel is men niet geïnteresseerd in de grootte en/of samenstelling van het vermogen. Men wil slechts de in- en uitgaande geldstroom volgen. Daar komt nog bij dat veel huishoudingen die de kameraalstijl toepassen (toepasten) overheden of verenigingen zijn (waren), waarvoor de waardering van de activa zeer problematisch is. Voor welk bedrag moet een gemeente bijvoorbeeld het riolenetwerk op de balans zetten? Wat is de balanswaar-

dering van een historisch pand dat in beheer is bij een stichting of vereniging? Zolang deze organisaties alleen geïnteresseerd zijn in hun in- en uitgaande geldstromen zijn die vragen ook volstrekt buiten de orde.

In de loop der jaren bleek de 'oude' kameraalstijl zoals die hierboven kort is aangeduid evenwel niet doelmatig.

Vandaar dat er diverse aanpassingen plaatsvonden. Zo werd er een splitsing aangebracht in een 'rekening van de gewone dienst' en een 'rekening van de

kapitaaldienst'. Op de gewone dienst worden de ontvangsten en uitgaven genoteerd die een verandering betekenen zowel voor de grootte als voor de samenstelling van het vermogen. Op de kapitaaldienst worden de ontvangsten en uitgaven vermeld die alleen de samenstelling van het vermogen raken. (n.b. Het 'vermogen' komt hiermee binnen de systematiek van de kameraalstijl!) Door een 'handig' gebruik te maken van gewone dienst en kapitaaldienst worden de vier verschillen die hierboven zijn opgesomd tussen jaarrekening en V&W-rekening geëlimineerd en is de 'jaarrekening van de gewone dienst' omgebouwd tot een 'staat van baten en lasten' die vergelijkbaar is met de V&W-rekening² uit het dubbelboekhouden.

Een andere uitbreiding werd gevonden door niet alleen de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven op te nemen, maar ook de opdrachten daartoe. De uitgebreidere, aangepaste methode noemt men de nieuwe kameraalstijl.

In de praktijk heeft de kameraalstijl als methode van boekhouden sterk aan betekenis ingeboet. Zoals hierna beschreven zal worden, is ook de rijksoverheid bezig afscheid te nemen van deze methodiek en wordt een (weliswaar aangepaste) vorm van het baten- en lastenstelsel ingevoerd.

Het administratief instrumentarium van overheden lijkt steeds meer op dat van commerciële organisaties



De term baten- en lastenstelsel kan in de discussie ook nog aanleiding geven tot misverstand. Het baten- en lastenstelsel staat als tegenstelling tegenover een kasstelsel. In een kasstelsel worden alleen gerealiseerde financiële transacties vastgelegd (en dan nog voor zover er geldstromen hebben gelopen). Een baten- en lastenstelsel registreert tevens de openstaande schulden en vorderingen. De opmerking van Vernooij dat “de permanentiegedachte uit het dubbelboekhouden niet van toepassing is op baten en lasten” (in het kader van een baten- en lastenstelsel) is voor ons onbegrijpelijk. Te meer daar in het tweede artikel wordt opgemerkt dat bij het baten- en lastenstelsel het uitgangspunt is dat elke periode zijn eigen lasten draagt. En in de beschrijving van het cluster van non-profit-centra in het eerste artikel wordt gesteld dat alle drie de stichtingen een administratie voeren op basis van een systeem van baten en lasten. Dit alles is hoogst verwarrend.

Verenigings- en stichtingenadministraties

Boekhoudprogramma's op basis van het kasstelsel zijn ons alleen bekend voor gezinsadministraties. Er zijn weliswaar softwareleveranciers die administratieve pakketten aanbieden voor verenigingen, maar de financiële module daarin is dan toch altijd gebaseerd op het dubbelboekhouden. Zoals Vernooij terecht ook opmerkt, gebruiken penningmeesters van verenigingen en stichtingen een commercieel boekhoudprogramma. Deze mensen werken meestal ook in hun dagelijks leven als financieel administrateur of hebben dat gedaan. Ze zijn dan geschoold in de tradities van het dubbelboekhouden en zullen ook op basis van die kennis functioneren als penningmeester of verenigingsadministrateur. En daar is niets mis mee. Alle economische noties die Vernooij noemt en die hij de leerlingen (terecht) wil aanbieden, komen beter tot hun recht binnen een baten- en lastenstelsel en een boekhouding die is opgesteld volgens de beginselen van het dubbel boekhouden. De grootste bron van verwarring is gelegen in het feit dat ontvangsten en baten geen synoniemen zijn, evenmin als uitgaven en lasten. Deze verwarring moet inderdaad worden weggenomen, maar dat kan uitstekend in een commerciële benadering. Daar is echt geen gemankeerde kameraalstijl voor nodig.

Verder maakt Vernooij een zwaar punt van de onroerend goed stichting. Het komt zelfs voor in het examenprogramma. En waarom? Het wordt kennelijk beschouwd als een 'handigheidje' waardoor subsidiegevers om de tuin zijn te leiden. De praktijk is echter dat bijvoorbeeld in het HBO en MBO veel

van deze onroerend goed stichtingen inmiddels weer worden ontbonden. Want natuurlijk prikken subsidiegevers (en banken) dwars door dit soort constructies heen.

Eigentijds begroten bij de overheid

In de literatuurverwijzing bij het artikel van Temmerman en Vernooij is onder andere het Rapport Eigentijds Begroten van de Beleidsgroep

Begrotingsstelsels Ministerie van Financiën genoemd. Het rapport is integraal te downloaden vanaf de site van het ministerie.

We hebben ons de volgende vraag gesteld: Is het noodzakelijk dat leerlingen de eindtermen met betrekking tot gewone en kapitaal-

taaldienst alsmede de bijbehorende modellen beheersen om hen het baten-lastenstelsel zoals dat bij het Rijk wordt ingevoerd duidelijk te maken?

Onze conclusie luidt dat dat allerm minst noodzakelijk is. Ter illustratie volgen enkele citaten uit het genoemde rapport (alle afkomstig van blz. 4 van het rapport):

“In het nieuwe begrotingsstelsel krijgt de begroting het karakter van een kostenbegroting. In plaats van kasuitgaven worden voortaan kosten opgenomen in de begroting. Kosten kunnen gelijk zijn aan de kasuitgaven; dit is het geval bij lopende uitgaven...

Kosten kunnen echter ook uitgesmeerde investeringen zijn...; dit is het geval bij kapitaaluitgaven.”...

“In het jaarverslag van een departement wordt een verantwoording van de kostenbegroting opgenomen alsmede een balans. De verantwoording van de kostenbegroting is te vergelijken met een staat van baten en lasten. Hieraan is echter niet dezelfde betekenis toe te kennen als aan een staat van baten en lasten, die het bedrijfsleven gebruikt voor winstbepaling. Voor grote delen van de overheid is het immers niet mogelijk om financiële baten te identificeren dan wel zinvol toe te rekenen.”....

“De afbakening van kapitaaluitgaven bepaalt welke uitgaven op de balans worden geactiveerd en of de uitgaven derhalve over meerdere jaren mogen worden uitgesmeerd.”....

“Er wordt voor gekozen om het ESR '95 (Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen '95) ... als uitgangspunt (voor de balanswaarderingsgrondslag) te nemen.”

De gehanteerde begrippen zijn volledig in lijn met die in commerciële organisaties gebruikelijk zijn. De leerling die daarmee vertrouwd is, kan bovengaande teksten begrijpen. En natuurlijk zijn er enkele interessante bijzonderheden, zoals de waardeeringsproblematiek en het feit dat niet altijd de finan-

*Het onderscheid tussen
commercieel en
niet-commercieel
vervaagt*



ciële baten zijn te identificeren, maar die laten zich goed bespreken met gebruikmaking van het 'commerciële' begrippenapparaat. We hebben daar echt de gewraakte eindtermen uit het huidige examenprogramma niet voor nodig.

De praktijk van de gemeentefinanciën

Bij gemeentes is sinds 1985 al sprake van een baten en lastenstelsel. Bij de wetswijzigingen die volgden, de Comptabiliteitsvoorschriften '95 en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat ingaat per 2004, zijn de verschillen tussen de reguliere commerciële boekhouding en die van de decentrale overheid verder verkleind. Sinds eind jaren '80 is vooral bij grotere gemeentes het besef doorgedrongen dat ook een lokale overheid producten maakt, die een kostprijs hebben. Op basis van dit gedachtegoed is het nu voor alle gemeentes en provincies verplicht een productenraming op te stellen. Iedere gemeente is tegenwoordig verplicht producten te benoemen en per product de te leveren prestaties en de daarbij behorende kosten en opbrengsten in beeld te brengen.

Er blijven natuurlijk ook verschillen bestaan tussen een commerciële organisatie en een overheidsorganisatie. Aan de ene kant is er het feit dat veel producten nu wel een kostprijs kennen, maar dat die niet gerelateerd (gematcht) kan worden aan een opbrengst. Dit probleem wordt binnen gemeentes veelal opgelost door de kosten te relateren aan de periode van uitvoering van de activiteit (of, zo u wilt, de totstandkoming van het product). Anderzijds is er de waarderingssystematiek. Voor veel van de investeringen die door een gemeente gedaan worden, geldt dat het moeilijk is om er een economische waarde aan te koppelen. Omdat het bepalen van een actuele waarde vaak niet eenvoudig is, is er in de wetgeving voor gekozen om alles tegen historische kosten te waarderen. Dit geldt voor wegen en kanalen, waarvan de economische waarde moeilijk is vast te stellen (investeringen met een maatschappelijk nut), maar ook voor gebouwen en computerapparatuur (investeringen met een economisch nut), die op dezelfde manier als in een commerciële organisatie gewaardeerd zouden kunnen worden. We zullen waarschijnlijk tot de volgende wetswijziging moeten wachten voordat voor gemeentes de laatste categorie van investeringen ook onder het 'commerciële' regime gaan vallen.

Met betrekking tot de investeringen met een maatschappelijk nut heeft de wetgever een zeer dubieus

standpunt ingenomen. Uitgaande van een analogie met de commerciële bedrijfseconomische wereld zou een verbod van activering van dergelijke investeringen op zijn plaats zijn geweest. Er is immers geen relatie te leggen tussen de aanleg van een weg en de productie van andere producten van de gemeente. Vanuit het oogpunt van kostentoe rekening zou activering van dergelijke investeringen niet toegestaan moeten zijn. Omdat de wetgever bang was dat hierdoor de investeringen in wegen en 'kunstwerken' (bruggen, viaducten e.d.) wel eens achterwege zouden kunnen blijven is activering echter wel toegestaan, waardoor de lasten over een langere periode uitgesmeerd kunnen worden.

Ook de verhouding tussen gemeentes en gesubsidieerde instellingen is volledig gebaseerd op de principes van de commerciële boekhouding. Bij het beoordelen van de vraag of een instelling voor een deel zijn activiteiten uit eigen middelen kan betalen, wordt niet gekeken naar de liquiditeitspositie van de instelling, maar naar het eigen vermogen, waarbij dezelfde waarderingssystematiek wordt toegepast als bij de gemeente zelf. Het zal best wel eens voorkomen dat een slimme penningmeester een ambtenaar om de tuin weet te leiden met een beroep op een kameralistische boekhouding, maar dat geldt alleen voor kleine subsidiebedragen, waarvoor de vermogenscontrole vaak volledig buiten beschouwing wordt gelaten.

De conclusie is dus dat het administratieve en bedrijfseconomische instrumentarium van overheden steeds meer op dat van commerciële organisaties gaat lijken. Om overheidsorganisaties te kunnen begrijpen, is inzicht in zaken als kameraalstijl en begrippen als kapitaaldienst en gewone dienst overbodig. Sterker nog, het behandelen van die onderwerpen ontnemt leerlingen de mogelijkheid om een goed inzicht te krijgen in de moderne overheidsorganisatie.

Tot slot

We hopen dat de commissie die zich in de toekomst gaat buigen over een herziening van het eindexamenprogramma voor M&O (en de bijbehorende nadere uitwerking) zich wel tweemaal zal bedenken voordat men de oproep van Temmerman en Vernooij honoreert. Integendeel, we stellen voor van die gelegenheid gebruik te maken het programma echt te moderniseren en elementen erin te brengen die aan het begin van de 21e eeuw werkelijk spelen in organisaties. Corporate governance, balanced score card, wereldwijde harmonisatie van accountantsregels, value bases management, economic value added (EVA), aandeelhouderswaarde en andere elementen uit management control zijn onderwerpen die in



Examen M&O

modern management echt aan de orde zijn. Verder valt te bedenken dat op het terrein van management en organisatie het onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële steeds meer vervaagt. Men gaat zich meer en meer van dezelfde technieken bedienen. Het zwaar aanzetten van de verschillen tussen beide typen organisaties zoals dat in de huidige versie van het examenprogramma gebeurt, werkt contraproductief.

Gief van Schijndel is registercontroller. Hij is werkzaam als Hoofd Financiën bij de gemeente Tilburg. Ton Verweij is registercontroller. Hij is werkzaam als interim manager en consultant en heeft als zodanig ervaring in commerciële en niet-commerciële organisaties.

Noten

- 1 Kameraal obscura: een anachronisme in Management en Organisatie, Ton Verweij, Tijdschrift voor het economisch onderwijs, juni 1998, blz. 101.
- 2 In de artikelen van Vernooij en Temmerman wordt er onderscheid gemaakt tussen een 'baten en lastenstelsel' en dubbel boekhouden. Theoretisch is dit onderscheid wellicht houdbaar, in de discussie over de invoering van het baten en lastenstelsel bij de rijksoverheid (en in het verleden bij lagere overheden) worden deze begrippen wel direct aan elkaar gekoppeld. Het positioneren van het baten en lastenstelsel als een tussenvorm tussen het kasstelsel en de commerciële boekhouding levert vooral verwarring op, omdat de rest van de wereld dit niet doet.