

# 'Neem allemaal IPSAS als uitgangspunt'

Bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit loopt een proef met invoering van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Frans van Schaik over achtergronden, effecten en de Japanse variant van Kerstmiskoorts.

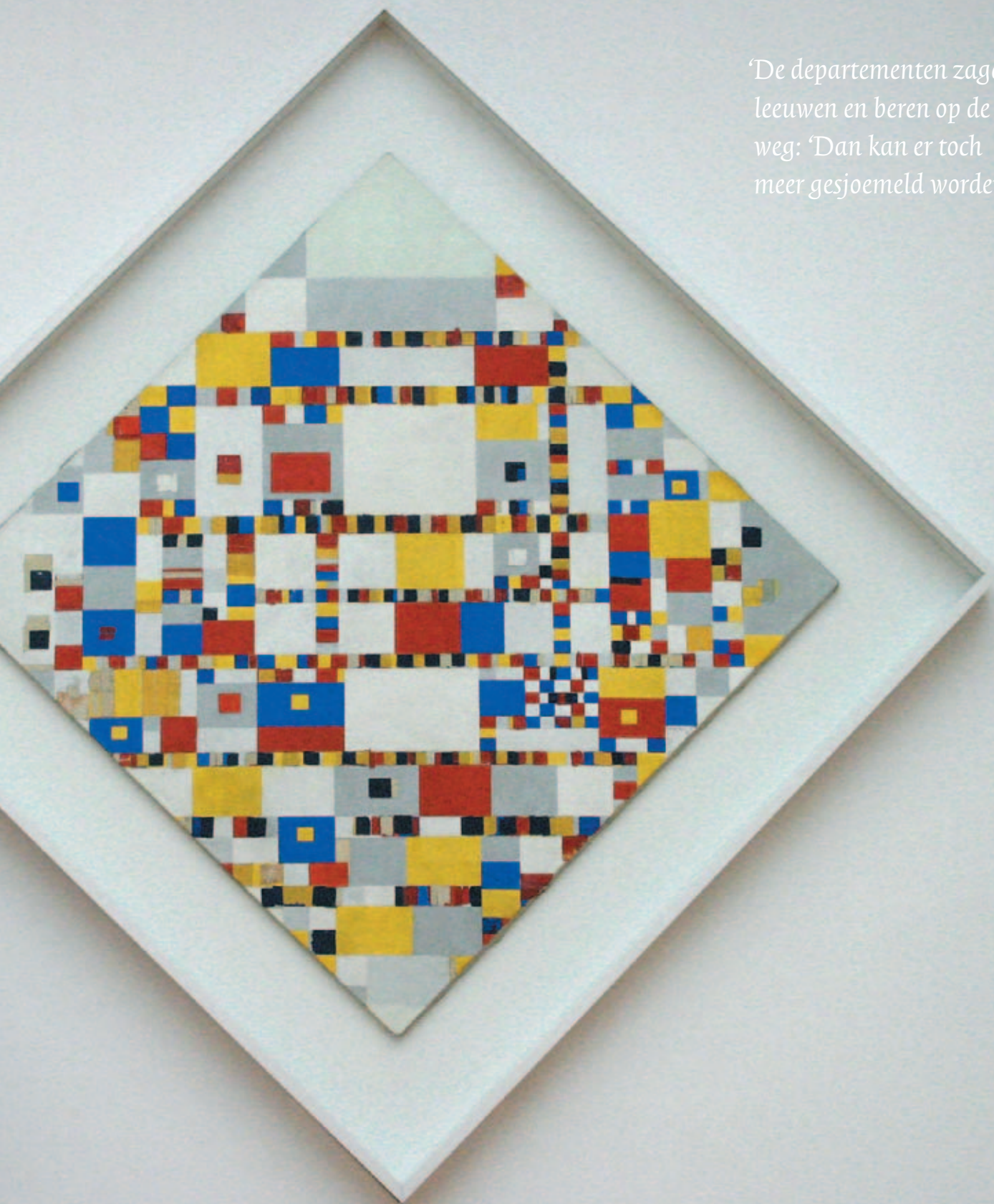
ARJAN GRAS

"IPSAS is voor de overheidssector wat IFRS is voor het bedrijfsleven", vat Frans van Schaik samen. "De verslaggeving bij bedrijven is inmiddels best goed op orde, maar in de overheidsverslaggeving valt nog veel te verbeteren."

In veel landen werken overheden vaak nog met het zogeheten kasstelsel. In het bedrijfsleven zou dat ondenkbaar zijn, meent hoogleraar Van Schaik, partner bij Deloitte Accountants en namens het NIVRA lid van de IPSAS-board. "Vandaar dat er op dit moment internationaal een trend is om ook bij overheden het batenlastenstelsel in te voeren." ►

FOTO: SIMONE VAN ES





‘De departementen zagen  
leeuwen en beren op de  
weg: ‘Dan kan er toch  
meer gesjoemeld worden?’”

*Frans van Schaik en Mondriaan: Waardering  
van kunst is een controversieel onderwerp  
binnen de overheidsverslaggeving.*

*‘Door de invoering van het baten-lastenstelsel neemt de aandacht voor het materieel beheer duidelijk toe.’*

*‘Ook de NAVO, VN en Europese Commissie voeren IPSAS momenteel in.’*

### Vertragende voorsprong

Gemeenten en provincies zitten al sinds 1982 op een baten-lastenstelsel. Bovendien hanteert de rijksoverheid in Nederland het kas-verplichtingenstelsel. “Zo verkeerdt is de verslaglegging hier dus niet”, aldus Van Schaik. “In die zin hebben we eigenlijk te maken met een vertragende voorsprong. Andere landen moeten een veel grotere stap zetten om tot goede overheidsverslaggeving te komen. De laatste maanden hebben wij offerteverzoeken gekregen voor medewerking aan de invoering van IPSAS in landen als de Slovaakse Republiek en Litouwen. Nu deze landen zijn toegetreden tot de Europese Unie komen vanuit Brussel fondsen beschikbaar voor het moderniseren van hun overheidsverslaggeving. Ook werkt een van mijn managers mee aan de invoering van IPSAS in Vietnam. Daar zorgt de Wereldbank voor de financiële ondersteuning. Deze landen maken nu meteen de sprong naar IPSAS, waardoor ze ons voorbij zullen streven als onze ministeries het kas-verplichtingenstelsel blijven hanteren.”

### Pilot LNV

Dat laatste geldt overigens alleen voor de kerndepartementen. Agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak hanteren al wel het baten-lastenstelsel. In 2004 nam de Tweede Kamer een motie aan van CDA'er Mastwijk, waarin de minister van Financiën wordt gevraagd een IPSAS-pilot uit te voeren bij een ministerie. Daarbij is gekozen voor het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV). LNV zal de jaarrekening over 2007 opstellen op basis van baten en lasten, uitgaande van de internationale verslaggevingsvoorschriften voor de overheidssector.

### ‘Meer gesjoemel’

Van Schaik: “Zalm was altijd al voorstander van de invoering van een baten-lastenstelsel, maar tot vorig jaar liep dat steeds op niks uit. De departementen zagen leeuwen en beren op de weg: ‘Dan kan er toch meer gesjoemeld worden?’ Inderdaad kunnen jaarresultaten worden beïnvloed door de keuze van waarderingsgrondslagen en afschrijvingstermijnen, maar sturing van het overheidstekort vindt bij het kasstelsel ook plaats. We weten allemaal wat er aan het eind van het jaar gebeurt: dan wordt toch getracht om het kasbudget dat er nog is voor dat jaar te besteden? Dat noemen we ook wel de Kerstmiskoorts. Toen ik onlangs op een congres in Japan vroeg of die Christmas fever daar ook bekend was, was het antwoord nega-

tief. Maar dat kwam omdat het boekjaar van de rijksoverheid in Japan in maart eindigt.

Het fenomeen op zich herkennen ze heel duidelijk! De straten in Tokyo zijn het meest opgebroken aan het eind van het overheidsboekjaar.”

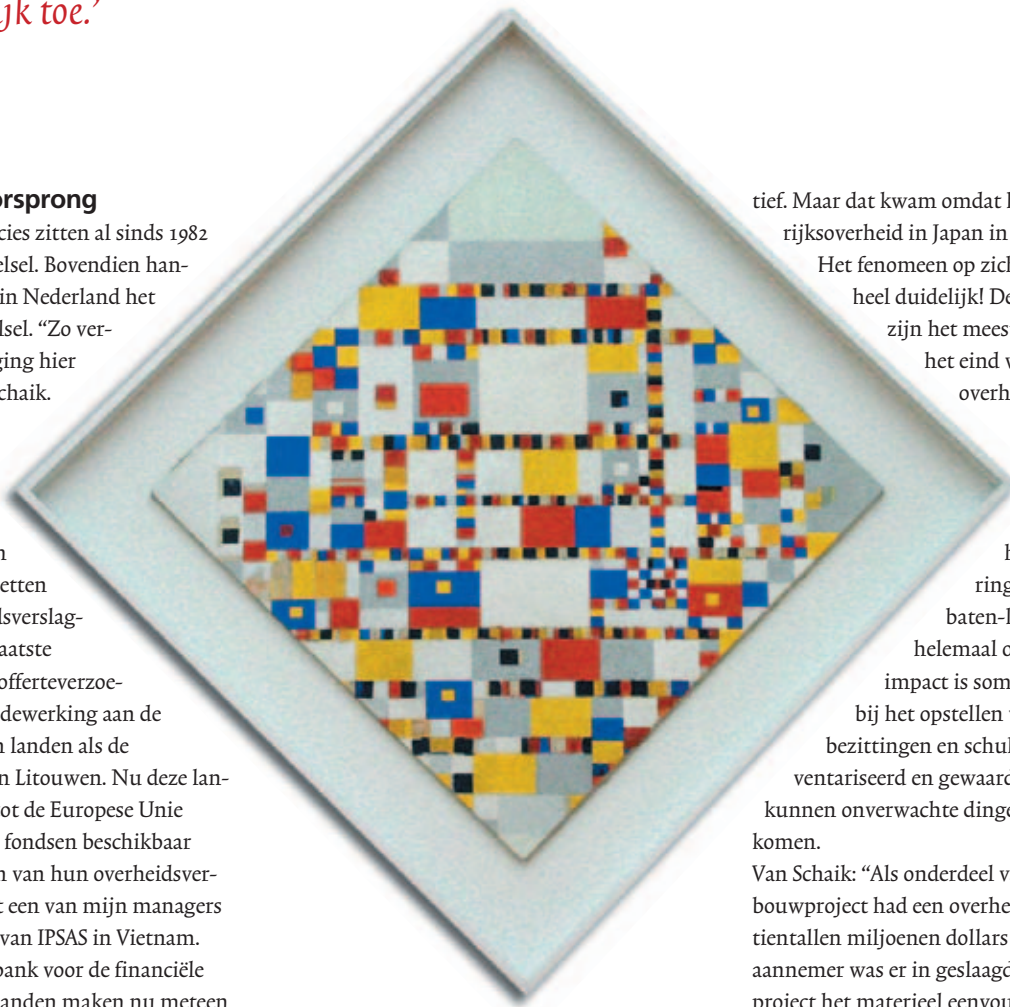
### Grote impact

De voorzichtigheid bij de invoering van het baten-lastenstelsel is niet helemaal onterecht: de impact is soms groot. Zo moeten bij het opstellen van de balans alle bezittingen en schulden worden geïnventariseerd en gewaardeerd. Daarbij kunnen onverwachte dingen uit de bus komen.

Van Schaik: “Als onderdeel van een groot bouwproject had een overheid materieel van tientallen miljoenen dollars aangeschaft. De aannemer was er in geslaagd na afloop van het project het materieel eenvoudigweg mee te nemen. Vanwege het ontbreken van een balans en een vaste-activaregister was de overheid niet goed op de hoogte van haar activa. Tot de invoering van het baten-lastenstelsel ontbrak het inzicht in de waarde, laat staan in de mogelijkheid van alternatieve aanwending van de beschikbare middelen. Dan houd je je dus niet bezig met het managen van je assets.” Door de invoering van het baten-lastenstelsel neemt de aandacht voor het materieel beheer duidelijk toe. Dat is volgens Van Schaik pas ook weer gebleken bij de invoering van het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat.

### Bruggen en wegen

Het inventariseren en waarden van de activa ten behoeve van het nieuwe stelsel kan een hele klus zijn, beaamt van Schaik. “Een typisch overheidsbezit zijn de infrastructurele activa



## Pilot ministerie van LNV

De IPSAS vormen de basis voor het financieel-administratieve stelsel dat vanaf januari 2007 als pilot bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaat worden gehanteerd. Bij de keuzes binnen de IPSAS is zoveel mogelijk aangesloten bij het huidige stelsel van de baten-lastendiensten van LNV.

Ten eerste maakt aansluiting bij de bestaande praktijk het beter mogelijk om de nu al binnen LNV opgebouwde kennis en ervaring met een baten-lastenstelsel maximaal te benutten. Voor de LNV-baten-lastendiensten betekent dit een zo beperkt mogelijk aantal wijzigingen, hetgeen ook de slagingskans van de pilot vergroot. Door de keuzes ten behoeve van de pilot wordt binnen de baten-lastendiensten van LNV ook een verdere uniformering van de waarderinggrondslagen (bijvoorbeeld afschrijvingstermijnen) bereikt.

Ten tweede maakt aansluiting bij het bestaande stelsel het goed mogelijk om het kas-verplichtingen- en het baten-lastenstelsel met elkaar te vergelijken, en te beoordelen of dat laatste stelsel meer en betere informatie genereert over beleidsuitvoering op hoofdlijnen en kostenontwikkeling.

Om deze laatste vraag te kunnen beantwoorden, heeft LNV een nulmeting uitgevoerd op de aard van de informatie die ze momenteel verstrekt door middel van de Verantwoording en de beleidsnota's van de huidige kabinetsperiode.

Op het ministerie worden de systemen en administratieve organisatie aangepast, zodat van 1 juli tot 31 december 2006 kan worden proefgedraaid om 1 januari 2007 met het pilotjaar te starten. In 2008 zou de Tweede Kamer dan de eerste bevindingen tegemoet kunnen zien.

zoals bruggen en wegen. Bij verslaglegging van bedrijven kennen we tegenwoordig het *impairment-principe*. Als iets in de toekomst onvoldoende kasstromen oplevert om de huidige boekwaarde te rechtvaardigen, gaat de boekwaarde omlaag. IPSAS trekt die parallel met de

activa van de overheid: is een brug gebouwd op een bepaald aantal gebruikers per dag en het zijn er fors minder, dan moet je de boekwaarde naar beneden bijstellen. De waarderinggrondslag is dan eigenlijk kostprijs of lager maatschappelijk nut."

## Pensioenverplichtingen

Een wellicht nog lastiger issue voor een overheid zijn de pensioenverplichtingen. "In de nieuwe systematiek kijk je niet alleen naar het huidige peil van salariëring, maar ook naar toekomstige salarisstijgingen. De beursgenoteerde ondernemingen die in 2005 voor het eerst IFRS toepasten kregen een veel grotere post 'pensioenverplichtingen' voor de kiezen. Dat krijgt de overheid ook, als ze voor IPSAS kiest. Ook de pensioenen van de Nederlandse militairen, die grotendeels worden betaald uit de begroting van het jaar van uitbetaling, leiden tot een grote pensioenvoorziening op de balans. Je zult mede daardoor met een negatief eigen vermogen komen te zitten. Dat blijkt niet bij een pilot bij één ministerie, maar voor de totale rijksoverheid, kom je alleen al door de staatsschuld uit op een groot negatief eigen vermogen. Daar hoeft je niet van te schrikken. Bij de overheid is de vraag of ze voldoende kasstromen gaat genereren niet aan de orde, in tegenstelling tot bij het bedrijfsleven. De overheid heeft altijd het soevereine recht om belasting te heffen."

## Rijdende trein

De voordelen van het IPSAS-systeem wegen ruim op tegen de eventuele nadelen, weet Van Schaik. "Zeker omdat de pluspunten niet beperkt blijven tot de boekhouding. Veel landen die de overstap maken, zeggen dat je pas de volle voordelen van IPSAS geniet als je ook je budgettering op die manier gaat doen. Er is al een aantal landen, zoals Australië en Nieuw-Zeeland, waar dit gebeurt, en daar is de beheersing van de begroting door het parlement sterk vooruit gegaan. Ook kostprijsbere-

kening en onderlinge vergelijkbaarheid winnen veel bij de invoering van het baten-lastenstelsel. Jaarrekeningen zijn voor gebruikers veel inzichtelijker als ze niet steeds op verschillende grondslagen zijn opgesteld. Ik ben er dan ook vast van overtuigd dat dit een rijdende trein is die Nederland niet moet missen. Ook de NAVO, de VN en de Europese Commissie voeren IPSAS momenteel in."

## Verplichte invoering

Een verplichte invoering van IPSAS in de landen van de Europese Unie, zoals IFRS bij beursgenoteerde ondernemingen, zou volgens Van Schaik veel bijdragen aan de harmonisatie en deregulering van de overheidsverslaggeving. "De IPSAS-standaarden werken wereldwijd als hoge kwaliteitsmaatstaf. Er is veel aandacht, tijd en geld aan besteed. Dan moet je als land niet nog eens je eigen variant ontwikkelen, zoals we hier gewend zijn."

In Nederland hebben diverse ministerie verschillende verslaggevingsstelsels ontwikkeld, stelt Van Schaik, zoals voor gemeenten en provincies (ministerie van BZK), waterschappen (Verkeer en Waterstaat), onderwijsinstellingen (OCW), zorginstellingen (VWS) en woningcorporaties (VROM).

"Momenteel worden op deze ministeries dus diverse stelsels ontwikkeld en up-to-date gehouden. Maar ook accountants moeten alle verschillende stelsels kennen. Voor zowel opstellers als controleurs lijkt me dit een schot voor open doel op administratieve lastenverlichting: neem allemaal IPSAS als uitgangspunt. Dan kun je op punten afwijken, maar heb je in elk geval één en dezelfde basis waar goed over is nagedacht. Daarbij zou ik pleiten voor de instelling van een onafhankelijke Raad voor de Overheidsverslaggeving, vergelijkbaar met de Raad voor de Jaarverslaggeving, waarin verslaggevende instanties, jaarrekeninggebruikers en controlerende accountants zorgdragen voor de objectiviteit van de verslaggevingsstandaarden." ■