Aanbevelingen inzake de gelijkwaardigheid van boekhoud- en jaarrekeningregels opgelegd door sectorale regelgevingen met de gemeenrechtelijke boekhoud- en jaarrekeningregels voor vzw's, ivzw's en stichtingen

Januari 2007

A. INLEIDING

1. De wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2002, bepaalt in haar artikelen 17, §2, 37, §2 en 53, §2 dat VZW's, IVZW's en stichtingen een vereenvoudigde boekhouding moeten voeren die ten minste betrekking heeft op de mutaties in contant geld of op de rekeningen, overeenkomstig een door de Koning vastgesteld model. In uitvoering van deze bepalingen werd een model voor een vereenvoudigde boekhouding uitgewerkt. Het werd uitgevaardigd met het koninklijk besluit van 26 juni 2003 betreffende de vereenvoudigde boekhouding van bepaalde verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen en internationale verenigingen zonder winstoogmerk.

2. Wanneer dergelijke verenigingen of stichtingen met hun totale ontvangsten andere dan uitzonderlijke ontvangsten[1], met hun balanstotaal en hun personeelsbestand[2] bepaalde drempels bereiken, waardoor zij grote of zeer grote verenigingen of stichtingen worden, legt de wet een afwijkende regeling op, namelijk de verplichting om een boekhouding te voeren en een jaarrekening op te stellen overeenkomstig de voorschriften die gelden voor handels- en industriële ondernemingen[3], maar waarbij de Koning deze voorschriften aanpast aan de bijzondere aard van de werkzaamheden en van het wettelijk statuut van de betrokken verenigingen.

Die aanpassingen[4] kwamen er met het koninklijk besluit van 19 december 2003 betreffende de boekhoudkundige verplichtingen en de openbaarmaking van de jaarrekening van bepaalde verenigingen zonder winstoogmerk, internationale verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen. Het verschil tussen grote en zeer grote verenigingen en stichtingen ligt in het feit dat laatstgenoemden het volledige jaarrekeningschema moeten toepassen en hun jaarrekening moeten laten controleren door een commissaris aangesteld onder de leden van het Instituut der Bedrijfsrevisoren.

De wet staat geen gemengd of hybride systeem toe.

In verband met de openbaarmaking gelden bovendien de volgende regels :

- grote en zeer grote VZW's en private stichtingen dienen hun jaarrekening neer te leggen bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België, die ervoor zorgt dat ze gepubliceerd wordt en verkrijgbaar is;
- kleine VZW's en private stichtingen dienen hun jaarrekening niet neer te leggen bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België, maar ter griffie van de rechtbank van koophandel, waar zij kunnen worden ingekeken. Hetzelfde geldt voor kleine, grote of zeer grote IVZW's.

3. Om redenen die worden uiteengezet in de verslagen aan de Koning die de voornoemde koninklijke besluiten voorafgaan, is het kleine verenigingen en stichtingen op bepaalde voorwaarden toegestaan hun boekhouding te voeren en hun jaarrekening op te stellen overeenkomstig de geldende bepalingen voor grote en zeer grote verenigingen en stichtingen.

In dat verband is het nuttig te wijzen op de gevolgen van die keuze[5]:

- de openbaar te maken jaarrekening is de jaarrekening zoals opgesteld overeenkomstig het koninklijk besluit van 19 december 2003 (grote verenigingen en stichtingen);
- de openbaarmaking geschiedt door neerlegging ter griffie van de rechtbank van koophandel en niet bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België;
- neerlegging bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België is mogelijk, maar dan op vrijwillige basis.

4. Om rekening te houden met het feit dat in diverse op federaal, gewestelijk of gemeenschapsniveau gereglementeerde sectoren, voor verenigingen en stichtingen specifieke boekhoudregels gelden, precies omdat zij tot die sectoren behoren, heeft de wetgever in de artikelen 17, §4, 37, §4 en 53, §4 bepaald dat de voorschriften die gelden voor de kleine, grote, en zeer grote verenigingen en stichtingen, niet van toepassing zijn op verenigingen en stichtingen die, gelet op de aard van hun hoofdactiviteit, onderworpen zijn aan bijzondere regels betreffende het houden van hun boekhouding en hun jaarrekening, voor zover zij minstens gelijkwaardig zijn aan die bepaald op grond van de wet.

De gelijkwaardigheidsproblematiek speelt dus – althans in theorie – een rol voor zowel de kleine verenigingen en stichtingen, waarvoor een regeling van vereenvoudigde boekhouding geldt, als voor de grote en zeer grote VZW's, IVZW's en stichtingen.

De CBN-werkgroep "Not for profit & public sector accounting" heeft, zonder volledigheid te claimen, zowat 70 sectoren geïdentificeerd waarvoor bijzondere regels gelden voor het houden van de boekhouding en/of het opstellen van de jaarrekening. Deze wildgroei van

bijzondere boekhoudkundige regelgevingen in de meest diverse activiteitsgebieden van het (gesubsidieerde) verenigingsleven is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven niet zozeer aan de intrinsieke “specificiteit” van de betrokken sectoren, maar aan de omstandigheid dat de wet van 27 juni 1921 gedurende meer dan 80 jaar géén of haast geen boekhoudkundige verplichtingen bepaalde ten aanzien van de verenigingen, zodat er géén gemeen recht inzake de boekhouding en de jaarrekening van VZW’s en stichtingen bestond. Het is pas met de wet van 2 mei 2002 en in het bijzonder met de uitvoeringsbesluiten van 26 juni 2003 en 19 december 2003 dat een gemeen recht inzake boekhouding en jaarrekening van verenigingen en stichtingen werd tot stand gebracht.

Noch de wetgever, noch de Regering hebben een lijst opgesteld van sectoren waar de problematiek van de gelijkwaardigheid rijst of waar de boekhoudkundige verplichtingen gelijkwaardig zijn aan de wettelijke regels. Het verslag aan de Koning dat het voornoemde koninklijk besluit van 19 december 2003 voorafgaat, zegt integendeel daarover het volgende “Het is bijgevolg de taak van de bestuursorganen van deze verenigingen en stichtingen om, aan de hand van de aanwijzingen geformuleerd door de Commissie voor boekhoudkundige normen, op hun verantwoordelijkheid en onder het toezicht van de optredende commissaris na te gaan of de bijzondere boekhoudkundige verplichtingen waaraan zij onderworpen zijn, ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke krachtens de wet van toepassing zouden zijn. Over het algemeen vloeit deze gelijkwaardigheid niet voort uit het loutere gegeven dat de vereniging of de stichting voor het verkrijgen van subsidies verplicht wordt boekhoudkundige inlichtingen te verschaffen aan de subsidiërende overheid."

De betrokken sectoren vindt men zowel op het federale, gewestelijke als gemeenschapsniveau terug. Ze hebben te maken met zeer gevarieerde bevoegdheden, zoals de gezondheidszorg (ziekenhuizen, interbedrijfsgeneeskundige diensten, gehandicaptenhulp …), de sociale secretariaten, de pensioenfondsen, het toerisme, de jeugdbijstand, de cultuur, de sociale hulpverlening, het onderwijs, de sport, de milieubescherming, de politieke partijen…

De voornaamste bedoeling van de hierna geformuleerde aanbevelingen is het verstrekken van aanwijzingen die de bestuursorganen van verenigingen en stichtingen kunnen behulpzaam zijn bij de toetsing van de voor hen geldende sectorale boekhoudregels op hun gelijkwaardigheid ten aanzien van de boekhoudregels opgelegd door de wet van 27 juni 1921 en haar uitvoeringsbesluiten. Daarmee komt de Commissie tegemoet aan de verwachting uitgedrukt in het voornoemde verslag aan de Koning.

Maar de Commissie wenst bovendien er bij de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheid op aan te dringen de boekhoudkundige verplichtingen zoals die gelden voor de verenigingen en stichtingen die onder hun bevoegdheid vallen, in de mate van het mogelijke te harmoniseren met het gemeen boekhoudrecht voor verenigingen en stichtingen, ingevoerd door de in 2002 aangepaste wet van 27 juni 1921 en haar uitvoeringsbesluiten van juni en december 2003.

Een dergelijk harmonisatiebeleid dat reeds is ingezet door de Vlaamse Regering (inzake sociale hulpverlening, gezondheidszorg en gezinshulp) en op een bescheidener schaal door de Federale Regering (niet-gouvernementele organisaties) en de Regering van de Franse Gemeenschap, zou een einde kunnen maken aan de vastgestelde wildgroei van bijzondere sectoren en statuten, waarvoor het jarenlang ontbreken van een gemeen recht inzake boekhouding en jaarrekening de belangrijkste historische verklaring vormt, maar waarvan het voortbestaan in een groot aantal gevallen niet meer verantwoord is. Als gevolg van een dergelijke harmonisatie zal de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de financiële rapportering van de betrokken verenigingen substantieel toenemen en zullen ook de kosten van de rapportering aanzienlijk kunnen worden gereduceerd. Een dergelijke harmonisatie maakt het ook mogelijk om de regelgeving van de betrokken sectoren moeiteloos te laten evolueren samen met het gemeen recht, en onder meer de internationale ontwikkelingen inzake financiële rapportering door “not for profit” organisaties te integreren in de regelgeving.

De Commissie dankt de werkgroep "Not-for-profit & public sector accounting" voor zijn uiterst waardevolle bijdrage tot de opstelling van dit advies.

B. Voorwaarden en beperkingen van de gelijkwaardigheid van de sectorale boekhoudregels ten aanzien van de gemeenrechtelijke bepalingen inzake de boekhouding en de jaarrekening voor VZW’s, IVZW’s en stichtingen

Vooraleer haar aanbevelingen toe te lichten, wenst de Commissie aan te geven welke voorwaarden en beperkingen aan de gelijkwaardigheid zijn verbonden:

1° Om te kunnen worden ingeroepen is gelijkwaardigheid enkel vereist voor het voeren van de boekhouding en het opstellen van de jaarrekening. Van sectorale regels wordt niet verwacht dat zij ook nog voorschrijven dat de jaarrekening openbaar dient te worden gemaakt en in voorkomend geval gecontroleerd, om als gelijkwaardig te kunnen worden beschouwd.
2° Als het bestuursorgaan van oordeel is dat de sectorale boekhoudregels gelijkwaardig zijn aan de regels die krachtens de wet en haar uitvoeringsbesluiten zouden moeten worden toegepast, kan een vereniging of stichting verder haar boekhouding voeren en haar jaarrekening opstellen overeenkomstig de sectorale regels.

Eens de jaarrekening is opgesteld, dienen niettemin de voorschriften van de wet van 27 juni 1921 in verband met de openbaarmaking en, in voorkomend geval, de controle, te worden toegepast.

Als bijgevolg de raad van bestuur van een kleine VZW, gelet op de criteria van artikel 17 van de wet, van oordeel is dat de sectorale boekhoudregels die hij toepast, gelijkwaardig zijn aan de regels die het koninklijk besluit van 26 juni 2003 oplegt, zal de jaarrekening zoals opgesteld volgens die gelijkwaardig bevonden regels, ter griffie van de rechtbank van koophandel worden neergelegd, ook al leggen die sectorale boekhoudregels een dergelijke openbaarmaking niet op.

Hetzelfde geldt wanneer de raad van bestuur van een zeer grote VZW, gelet op de criteria van artikel 17 van de wet, van oordeel is dat de sectorale boekhoudregels die hij toepast, gelijkwaardig zijn aan de regels die het koninklijk besluit van 19 december 2003 oplegt. In dat geval

zal de jaarrekening zoals opgesteld volgens die gelijkwaardig bevonden regels, bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België worden neergelegd.[6] en zal die jaarrekening worden gecontroleerd door de commissaris-revisor, overeenkomstig artikel 17, § 5, ook al leggen die boekhoudregels geen verplichting op tot openbaarmaking en controle van de jaarrekening.

Mocht géén gelijkwaardigheid worden vastgesteld, dan zal de vereniging geconfronteerd worden met conflicterende boekhoudregelgevingen - sectorale en gemeenrechtelijke - met als belangrijke juridische consequentie dat de vereniging zowel het gemeen recht als de betrokken sectorale regeling zal moeten toepassen[7]. Het is evenwel duidelijk dat een dergelijke situatie niet wenselijk is en dat het derhalve aan de bevoegde overheid toekomt om in zo'n geval oplossingen te onderzoeken die het zouden mogelijk maken om het conflict tussen sectorale en gemeenrechtelijke regels op te heffen.

Ten slotte, mochten verschillende sectorale regelgevingen op een VZW van toepassing zijn als gevolg van de uitgeoefende activiteiten, dan is de Commissie op het eerste gezicht van oordeel dat het gelijkwaardigheidsconcept in zo'n geval niet bruikbaar is aangezien men niet inziet hoe het - partieel – zou kunnen worden georganiseerd ten aanzien van de verschillende activiteiten.

C. Aanbevelingen voor kleine verenigingen en stichtingen inzake gelijkwaardigheid

Uit het grondige onderzoek van de sectorale reglementeringen dat de werkgroep "Not-for-profit & public sector accounting" heeft gevoerd, blijkt dat in meer dan 95% van de gevallen een volledige patrimoniale boekhouding (accrual principe) wordt opgelegd, zodat de vraag omtrent gelijkwaardigheid in de praktijk slechts rijst met betrekking tot de voorschriften voor grote en zeer grote verenigingen en stichtingen[8].

In de veronderstelling echter dat een kleine vereniging of stichting wettelijk gezien, op grond van de sectorale voorschriften, verplicht is een kasboekhouding te voeren, kan die, naar het oordeel van de Commissie, enkel worden beschouwd als gelijkwaardig aan de vereenvoudigde boekhouding zoals geregeld door het koninklijk besluit van 26 juni 2003, wanneer de sectorale reglementering:

- hetzij uitdrukkelijk en zonder voorbehoud verwijst naar de wet van 27 juni 1921 en haar uitvoeringsbesluit van 26 juni 2003;
- hetzij ten minste vereist dat:
  - de verrichtingen die enkel mutaties in contanten of op rekeningen tot gevolg hebben, naar tijdsorde, zonder blanco's noch weglatingen worden geboekt (continuïteit, regelmatigheid, onomkeerbaarheid), op basis van bewaarde en methodisch opgeborgen verantwoordingsstukken, en dat op grond van de voornoemde boekingen een staat van ontvangsten en uitgaven wordt opgesteld;
  - een inventaris wordt opgesteld, aan de hand waarvan een staat van het vermogen van de vereniging of stichting wordt opgesteld;
  - in de toelichting bij de jaarrekening duidelijk wordt vermeld welke waarderingsregels voor de inventaris werden toegepast.

Wanneer het gaat om grote of zeer grote verenigingen of stichtingen, zal de kasboekhouding die door een specifieke reglementering wordt opgelegd, nooit gelijkwaardig zijn aan de regeling die het koninklijk besluit van 19 december 2003 oplegt in verband met een volledige patrimoniale boekhouding (accrual principe).

D. Aanbevelingen voor grote en zeer grote verenigingen en stichtingen inzake gelijkwaardigheid

De Commissie is van oordeel dat boekhoudkundige verplichtingen die worden opgelegd door een sectorale reglementering, enkel kunnen worden beschouwd als gelijkwaardig aan de regels opgelegd door de wet en het koninklijk besluit van 19 december 2003, voor zover de sectorale reglementering:

- hetzij uitdrukkelijk en zonder voorbehoud verwijst naar de wet van 27 juni 1921 en haar uitvoeringsbesluit van 19 december 2003 inzake het houden van de boekhouding en het opstellen van de jaarrekening
- hetzij ten minste vereist dat de volgende beginselen worden nageleefd:

i. Een patrimoniale boekhouding voeren volgens een stelsel van boeken en rekeningen met inachtneming van de gebruikelijke regels van het dubbel boekhouden, waarin alle verrichtingen en alle bezittingen en rechten, schulden, verplichtingen en verbintenissen, kosten en opbrengsten, zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde worden ingeschreven.

ii. Het verbod op compensatie tussen tegoeden en schulden, tussen rechten en verplichtingen en tussen kosten en opbrengsten, tenzij in de bij wet of door een sectorale reglementering bepaalde gevallen.

iii. Elke boeking geschiedt aan de hand van een gedagtekend verantwoordingsstuk, waarnaar zij moet verwijzen.

iv. De rekeningen die de vereniging opent om haar boekhouding te voeren, worden vastgelegd in een voor de aard van het bedrijf van de vereniging of stichting passend rekeningenstelsel.

v. De balans en de resultatenrekening vloeien zonder toevoeging of weglating voort uit de balans van de desbetreffende rekeningen, opgemaakt na het in overeenstemming brengen met de gegevens van de inventaris.

vi. De toegepaste waarderingsregels stemmen overeen met de waarderingsregels voorgeschreven door het koninklijk besluit van 19 december 2003, of, gelet op het beginsel van het getrouwe beeld, zijn hiermee verenigbaar. Aldus verhinderen naar het oordeel van de Commissie het ontbreken van de mogelijkheid om herstructureringskosten op het actief van de balans te boeken of de bepaling van een afschrijvingspercentage a priori niet dat tot gelijkwaardigheid zou worden besloten. Daarentegen zouden de mogelijkheid om immateriële vaste activa te herwaarderen, het verbod om vaste activa af te schrijven naar het advies van de Commissie moeten leiden tot de vaststelling dat er géén gelijkwaardigheid is.

vii. De jaarrekening omvat de balans, de resultatenrekening en de toelichting. Deze stukken vormen een geheel. De waarderingsregels worden samengevat in de toelichting ; deze samenvatting moet voldoende nauwkeurig zijn zodat inzicht wordt verkregen in de toegepaste waarderingsmethoden. Wanneer de sectorale reglementering geen keuze toestaat, moet worden verwezen naar de toegepaste waarderingsregels.

viii. De voorstelling en structuur van de jaarrekening zoals vastgelegd door de sectorale reglementering, stemt overeen met de voorstelling en structuur opgelegd door het koninklijk besluit van 19 december 2003. Wanneer dit niet het geval is, zouden de boekhoudkundige verplichtingen opgelegd door de sectorale reglementering niettemin als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd indien, gelet op het vereiste van het getrouwe beeld, de toepassing van de sectorale reglementering dezelfde of gelijkaardige gegevens verstrekt als zouden voortkomen uit een jaarrekening voorgesteld en gestructureerd overeenkomstig het gemeen boekhoudrecht voor grote en zeer grote verenigingen en stichtingen (koninklijk besluit van 19 december 2003). De Commissie is aldus van oordeel dat uitvoeriger vereisten qua voorstelling en structuur, het gebruik van een terminologie eigen aan de sector of van synoniemen, of het schrappen van voor de sector niet dienstige posten, de gelijkwaardigheid niet in de weg hoeven te staan.

ix. Eventuele bepalingen uit de sectorale wetgeving die de overgang van een kasboekhouding naar een patrimoniale boekhouding regelen, zijn gelijkwaardig aan de desbetreffende bepalingen uit het koninklijk besluit van 19 december 2003.

In een aantal gevallen verwijst de sectorale reglementering uitdrukkelijk en zonder voorbehoud hetzij naar de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen (en dus naar haar uitvoeringsbesluiten van 1983) en tevens hetzij naar het (inmiddels opgeheven) koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen, hetzij naar de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van Vennootschappen[9] voor het voeren van de boekhouding en het opstellen van de jaarrekening.

Met betrekking tot deze categorie merkt de Commissie op dat het gemeen boekhoudrecht voor ondernemingen verschilt van het gemeen boekhoudrecht voor verenigingen en stichtingen als gevolg van het feit dat het gemeen boekhoud- en jaarrekeningrecht inzake verenigingen, zoals gewild door de wetgever, voor een relatief beperkt aantal aspecten, aangepast werd aan de specifieke aard en het wettelijk statuut van de betrokken verenigingen (supra), hoewel het gemeen recht voor verenigingen voor het overige grotendeels werd afgeleid van het gemeen recht inzake ondernemingen.

Het veldonderzoek van de CBN-werkgroep heeft uitgewezen dat op de zowat 70 geïdentificeerde sectoren, er 14 sectorale boekhoudreglementeringen bestaan waarbij uitdrukkelijk en zonder voorbehoud wordt verwezen naar het gemeen recht inzake ondernemingen. De betrokken reglementeringen dateren alle van voor de totstandkoming van het gemeen boekhoud- en jaarrekeningrecht voor verenigingen. Men mag redelijkerwijze vermoeden dat de federale, gewestelijke of gemeenschapsregelgever voor die 14 sectoren zou hebben geopteerd voor het gemeen recht inzake verenigingen mocht dat ten tijde van de totstandkoming van de regelgeving beschikbaar zijn geweest.

Inderdaad in die gevallen heeft de toenmalige regelgever geopteerd voor de volledige toepassing van de boekhoudwetgeving die geldt voor ondernemingen zonder te voorzien in specifieke afwijkingen wat in de andere sectoren haast altijd het geval is. Het lijkt dan ook volkomen verantwoord om aan de betrokken overheden bevoegd voor deze sectorale reglementeringen specifiek aan te bevelen om geval per geval zorgvuldig te onderzoeken of de verwijzing naar het gemeen boekhoud- en jaarrekeningrecht inzake ondernemingen op korte termijn niet best wordt vervangen door een uitdrukkelijke verwijzing zonder voorbehoud naar het gemeen recht inzake verenigingen en stichtingen, zodat op die wijze de harmonisatie van de boekhoudregels die gelden voor verenigingen en stichtingen wordt bereikt. Een dergelijke hervorming zal voor de betrokken sectoren in de regel slechts beperkte aanpassingen vereisen.

In afwachting daarvan dienen de betrokken verenigingen uit deze sectoren hun specifieke situatie ten aanzien van de gelijkwaardigheidsproblematiek concreet, zorgvuldig en op transparante wijze te toetsten aan de hierboven vermelde criteria. Daarbij dient voornamelijk te worden onderzocht of de betrokken sectorale reglementeringen voldoen aan de voornoemde gelijkwaardigheidscriteria vi (waarderingsregels) en viii (voorstelling en structuur van de jaarrekening).

Op het eerste gezicht lijkt het beantwoorden aan de andere gelijkwaardigheidscriteria voor deze sectoren geen significant probleem op te leveren.

---

1 Zie in dit verband de parlementaire vraag nr. 385 van 5 oktober 2004 van mevrouw Van der Auwera en het antwoord van de Minister van Justitie (Vr. en Antw. Kamer, 2004-2005, p. 9995).

2 Zie in dit verband de parlementaire vraag nr. 234 van 13 april 2004 van de heer Verherstraeten en het antwoord van de Minister van Justitie (Vr. en Antw. Kamer, 2004-2005, p. 5230).

3 Wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen en haar uitvoeringsbesluiten, alsook de artikelen 22 tot 105 van het koninklijk besluit van 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen.

4 Bij deze aanpassingen moeten onder meer deze worden vermeld die tot doel hebben de invloed van de belastingwetgeving in het gemeen jaarrekeningrecht te neutraliseren.

5 Zie in dit verband de parlementaire vragen nrs 741 en 743 van mevrouw Pieters en het antwoord van de Minister van Justitie (QRVA Kamer, 2005-2006, p. 18645 en 18876).

6 Zie in dit verband de internetsite van de Nationale Bank van België www.nbb.be waar uitdrukkelijk staat dat in dit geval de betrokken jaarrekening dient te worden neergelegd bij de Balanscentrale met als voorpagina, naar gelang van het geval, de eerste bladzijde van het volledige schema of van het verkorte schema voor VZW's en stichtingen.

7 Zie supra 4. de voornoemde bepalingen van de wet van 27 juni 1921.

8 KB 19 december 2003.

9 Artikelen 22 tot 105.