

Ach, het is maar geld

financieel beheer voor bestuurders, naar stelselmatige opzet

Pieter Wisse

Bestuurders zijn gevorderd. Anders was de titel hier wel zoiets als 'Financieel beheer voor beginners' geweest. Hun aandacht ervoor lijkt er echter weleens bij in te schieten en mede daarom houden problemen aan. Zo ingewikkeld is het niet. Een beetje belangstelling moet toch kunnen om financieel beheer stelselmatig te krijgen zoals past voor openbaar bestuur van maatschappelijke opgaven. Een enkel grondig wat ander idee blijkt genoeg: geld is er in allerlei gedaanten.

Kassa?

Regeren is vooruitzien. Bestuur vergt uiteraard ook afleggen van verantwoording, zeg maar terugkijken. Met openbaar bestuur gaat het dan om overheidsbemoeienis. Ook daarmee is geld gemoeid. Er is echter iets merkwaardigs, zelfs problematisch en verspillend, aan de manier waarop bestuurlijke omgang met geld geregistreerd wordt. Uiteraard belemmert dat financieel beheer, wat dan weer afbreuk aan bestuur doet (en nodeloos extra geld kost).

Registratie van financiële transacties heet boekhouding. Denk aan een koektrommel. Die dient als kassa. Ernaast liggen een schriftje en een pen. Neemt iemand geld uit de kassa? Schrijf in dat kasboek op hoeveel en waaraan het besteed is. Stopt iemand er geld in? Ook hoeveel, maar in zo'n geval dus waarvoor.

Een daadwerkelijke uitgave respectievelijk ontvangst hoeft echter niet te stroken met wijziging van als legitiem geldige waarden. Daarmee rekenen commerciële bedrijven, omdat hun bestuurders financiële verantwoording moeten afleggen volgens waardenbepaling. Wat daarvoor telt, is het ogenblik waarop, zeg maar even, onherroepelijk kosten gemaakt respectievelijk opbrengsten verworven zijn. De systematiek van het verschoven toerekeningsmoment wordt doorgaans met een Engelse term benoemd: accrual based. Het idee is dat daadwerkelijke kasuitgave c.q. -ontvangst op een eventueel later tijdstip altijd wel volgt. Vooruit, het kasboek ligt er toch en omdat het toerekeningsmoment in de buurt blijft van het moment van opname uit dan wel storting in de kas(sa), is het tevens bruikbaar voor zulke aanvullende toerekeningsaantekeningen.¹

Ook voor openbaar bestuur kan dat prima werken met activiteiten waarvoor wat verder vooruitkijken achterwege kan blijven, en elke activiteit met zowat een enkele primaire transactie is afgedaan. Nogmaals, zo doen bedrijven financieel beheer van oudsher² en daar komt dat toerekeningsidee vandaan.

Ach, was openbaar bestuur maar zo overzichtelijk. Een boekhouding enkel op basis van zulke toerekening, om over enkel op basis van kas(sa)mutaties nog maar te zwijgen, is daarom niet geschikt voor financieel beheer van allerlei taken van bestuursorganen.

¹ Daarbij blijft registratie alom volgens dubbel boekhouden gevoerd worden, dwz eerst een evenwichtsboeking van de kosten- of opbrengstentransactie (-a, +b), vervolgens zo'n boeking van de betalingsafwikkeling (-b, +c).

² Dat kan voor bedrijven overigens ook zijn gaan knellen.

Wildgroei

Desondanks voeren organen van openbaar bestuur tot dusver, nog steeds, allemaal boekhouding met een systeem dat ook zij zijn gaan benutten volgens het beperkte toerekeningsidee van bedrijfsmatige oorsprong. Maar hoe zit het dan verder? Elk bestuursorgaan voegt registraties toe al naar gelang zijn behoeften het bereik van financieel beheer overeenkomstig dat van bestuurlijke verantwoordelijkheid uit te breiden. Voor de rijksdienst is er minstens de Comptabiliteitswet die onder de noemer van verplichtingen-kasstelsel uitbreiding zelfs voorschrijft.

De boekhouding in de enge zin van toerekening voert een bestuursorgaan allang gedigitaliseerd ipv met een schriftje als kasboek. Daarvoor wordt een kant-en-klaar informatiesysteem, maw een pakket, gekocht of gehuurd. Klinkt verstandig, maar de leverancier beschouwt het bedrijfsleven als voornaamste markt ervoor. Eerlijk is eerlijk, dat is het ook. Zo'n pakket biedt daarom enerzijds géén mogelijkheden waaraan bestuursorganen specifiek behoefte hebben, anderzijds allerlei mogelijkheden die voor een bestuursorgaan overbodig zijn en zelfs hinderlijk voor zover er bij inrichting en/of gebruik desondanks rekening mee moet worden gehouden.

Zo'n pakket gaat vooral mank aan gebrekkig bereik. Ruimere dekking van financieel beheer is voor de praktijk van een bestuursorgaan onmisbaar, nog afgezien van wet- en regelgeving ervoor. Adoptie van een boekhoudpakket-voor-bedrijven noodzaakt tot extra systemen met zgn maatwerk van dien. Wat er voor financieel beheer aan systemen allemaal bijkomt, moet uiteraard in wisselwerking met bedoeld pakket voor boekhouding in bedrijfsmatig enge zin gebruikt worden, wat koppeling(en) vergt, tja, nòg meer maatwerk.³

Dat is allemaal vragen om moeilijkheden. Die zijn er dus ook. Wat stellig slechts een fractie is, laat zich vrijwel vanaf het eerste gebruik van computers voor financieel beheer in de rijksdienst nagaan in verslagen van de Algemene Rekenkamer.

Appels en peren

Kan het wel anders? Het is eigenlijk heel eenvoudig. Want wat is logisch? Als met integraal financieel beheer vooral zó ruim vooruitgekeken moet kunnen worden, is een dienovereenkomstig ruim geldig begrip van geld geboden.

Het vertrouwde begrip is dat van geld als slechts betaalmiddel. Dus geld in de zin van ogenblikkelijk beschikbaar ruilmiddel. Allereerst exclusief als zodanig en vervolgens exemplarisch daarvoor was ooit contant geld dat uitwisselbaar is voor een prompt geleverd product of dienst.

³ Algemeen heerst gebrek aan informatiekundig ontwerp(en) dat recht doet aan zgn schaalniveaus. Voor elk probleempje een systeempje, luidt een gezegde. Problemen ontstaan echter niet gescheiden van elkaar, en daarom bieden gescheiden pogingen géén oplossing. Coördinatie is nodig. Een omvattender schaalniveau verdient erkenning. Koppelingen, dan maar? Die zijn voor een zeer gering aantal 'systeempjes' nog wel redelijk te doen. Maar al gauw woekert wildgroei. Ontwerp van samenhang moet voortaan voorrang krijgen. Dat is er stelselmatig aan. Het stelselontwerp stelt – minimale – voorwaarden aan samenstellende delen. Dat valt enigszins met traditionele gebouwde omgeving te vergelijken. Een stad is géén huis. Het stedelijke plan is vooral een verkeersplan en biedt onder voorwaarden ruimte aan verschillende huizen. (Ook) in het Nederlandse digitaliseringsbeleid is maatschappelijk verkeer als noodzakelijkerwijs omvattend(er) schaalniveau nog onvoldoende erkend.

Zijn er ook andere soorten geld? Als verschijnselen zijn ze eveneens allang bekend. Verplichting, bijvoorbeeld, en planologische kernbeslissing, om nog maar iets te noemen. Nee, dat zijn inderdaad géén betaalmiddelen. Maar beschouw ook zulke verschijnselen eens als soorten, vooruit, als gedaanten van geld. Voor alle gedaanten zijn er in financieel opzicht immers geldbedragen mee aan de orde. Denk aan spreekwoordelijke appels en peren. Nee, een appel is géén peer. Ja, zoals de hoeveelheid appels met een getal wordt aangegeven, gebeurt dat óók met de hoeveelheid peren. Houd wijzigingen in de hoeveelheid appels dan in het ene schriftje bij en doe dat voor wijzigingen in de hoeveelheid peren in een ander schriftje. Nota bene, voorafgaand aan gebruik, zeg maar blanco, zijn de schriftjes volstrekt aan elkaar gelijk. Ze gaan pas van elkaar verschillen door op voorkant van elk schriftje de ene fruitsoort te vermelden waarover in dat schriftje plaats is voor kwantitatieve aantekeningen beperkt tot de aangegeven fruitsoort. En of het nu appels of peren zijn, gelet op kwantificering maakt dat voorts voor de vorm van elke aantekening niets uit. Niet alleen het schriftje kan standaard zijn, maar ook de regel per aantekening.⁴

Is een derde fruitsoort relevant, kersen, bijvoorbeeld? Pak een leeg schriftje van de stapel, schrijf het woorden 'kersen' of teken een kers er op en maak er op dezelfde manier getalsmatige aantekeningen in.

Enzovoort.

Stelselmatige borging van bereik: verschillen in verband

Voor financieel beheer komt het erop neer om per, zeg ook verder nog maar even, gedaante van geld een apart schriftje bij te houden. Hoewel de ene gedaante dus beslist de andere niet is, bestaat er geen enkele reden om daarvoor verschillende soorten schriftjes te gebruiken zoals tot dusver gebeurt. Een getal is immers een getal, en een getal als bedrag is bijgevolg een getal als bedrag ongeacht geldgedaante.

Welke zgn gedaanten verdienen erkenning voor financieel beheer? Dat kan niet alleen van bestuursorgaan tot bestuursorgaan verschillen, maar nader van taak tot taak. Uit comptabele wet- en regelgeving valt af te leiden welke gedaanten minstens tellen per bestuursorgaan, eventueel toegespitst per taak.⁵ Wat meteen opvalt, is dat met beheer, dus ook met financieel beheer, nadruk op beheersing van voortgang van bemoeienis door – vaak: onder regie van – een bestuursorgaan ligt. Daarom laten relevante geldgedaanten zich vooral met fasen associëren. En daaraan valt een aanduiding voor zo'n apart schriftje te ontleen: faseboek.

Met een fase strookt een meetpunt, een mijlpaal e.d. De boekhouding van een bestuursorgaan omvat aldus zoveel verschillende faseboeken als dat orgaan, met inachtneming van desbetreffende wet- en regelgeving, wenselijk tot noodzakelijk acht voor verantwoord beheer inclusief beheerste verantwoording.

Nogmaals, verschillende faseboeken worden apart bijgehouden. Zoals met appels, peren, enzovoort wél voldoende is, schiet zulke apartheid voor financieel beheer uiteraard tekort. Want financieel beheer stoelt grotendeels op vergelijkingen. Wat is de stand volgens de ene fase ten opzichte van de andere fase? Voor zulke rapportages moet tevens verband tussen faseboeken bestaan. Maar ook de vorm van zulk verband kan gestandaardiseerd zijn, maw altijd en overal hetzelfde

⁴ Dat blijft dubbel boekhouden, dwz met samenhangende boekingen wat bedragen betreft 'in evenwicht.'

⁵ Zo is er de Regeling Grote Projecten.

ongeacht welke faseboeken ermee met elkaar in verband gebracht zijn. Dat zijn optimale voorwaarden voor stelselmatige opzet.⁶

Universele bouwsteen voor financieel beheer op uw bestuurlijke maat

U bent als bestuurder mede voor financieel beheer verantwoordelijk. Als u er nog weinig tot geen verstand van heeft, laat u zich door medewerkers van uw financiële afdeling adviseren. Dat is hoe dan ook een goed idee, al is het maar dat omgekeerd u ze moet bewegen tot door-en-door stelselmatige opzet.

Hoe ontwerpt u de voor u passende opzet? Stel, u heeft een doos met allemaal dezelfde blokjes. Voorts heeft u gekeken naar regelingen voor financieel beheer zoals ze voor uw bestuursorgaan gelden. En uiteraard vooral naar wat u bestuursmatig verder van belang voor financieel beheer acht. Daarvan heeft u relevante (voortgangs)fasen afgeleid. Dus naast die doos met allemaal dezelfde blokjes liggen verschillende stickers; ze verschillen van elkaar door de naam van een relevante fase die u erop heeft geschreven.

U pakt een blokje, plakt er een sticker op. Zó, u heeft één faseboek.⁷ Welke fase gaat er volgens u onmiddellijk aan vooraf, of volgt er onmiddellijk op? Een tweede blokje, dus, met de passende sticker erop. En dat plaatst u volgens het door u gedachte verband naast het eerste blokje.

Ga zo door, totdat u zo op hoofdlijnen het model van de boekhouding compleet heeft voor het volledige bereik dat gedekt moet zijn voor financieel beheer dat uw bestuurlijke verantwoordelijkheden vertegenwoordigt.

Delegeert u soms? En ontvangt u bijbehorende verantwoording? En/of is het omgekeerd, zodat u een opgave toegewezen krijgt waarover u zich dan moet verantwoorden? Een faseboek voorziet niet alleen in verband met andere faseboeken in dezelfde boekhouding, maar netzo gestandaardiseerd eveneens in verband met faseboeken in boekhoudingen van zowel 'lagere' als 'hogere' – onderdelen van – bestuursorganen. Volgens horizontaal verband, dwz binnen één boekhouding, betreffen verbonden faseboeken verschillende geldgedaanten. Verticaal gaat het om verband tussen faseboeken voor – aantekeningen over – dezelfde geldgedaante.

Voorbeelden

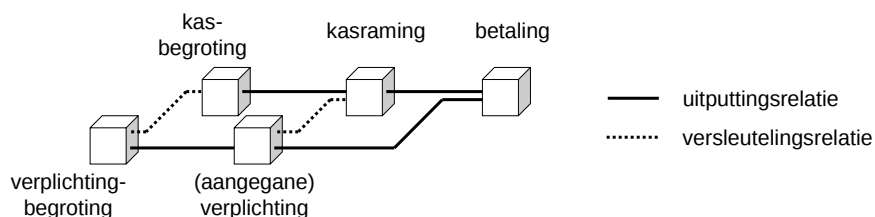
Met fasegewijs boekhouden laat zich volgens, zeg maar, intracomptabele systematiek voorzien in het volledige bereik van financieel beheer.⁸ Figuur 1 toont de opzet voor financieel beheer volgens het verplichtingen-kasstelsel. Ter

⁶ Een volstrekt nieuw idee is dit overigens niet, zie de datering van publicaties in de literatuuropgave. Met nadruk op registratie per fase is er sprake van fasegewijs boekhouden. Dat is relationeel boekhouden met nadruk op verband tussen faseboeken voor rapportages.

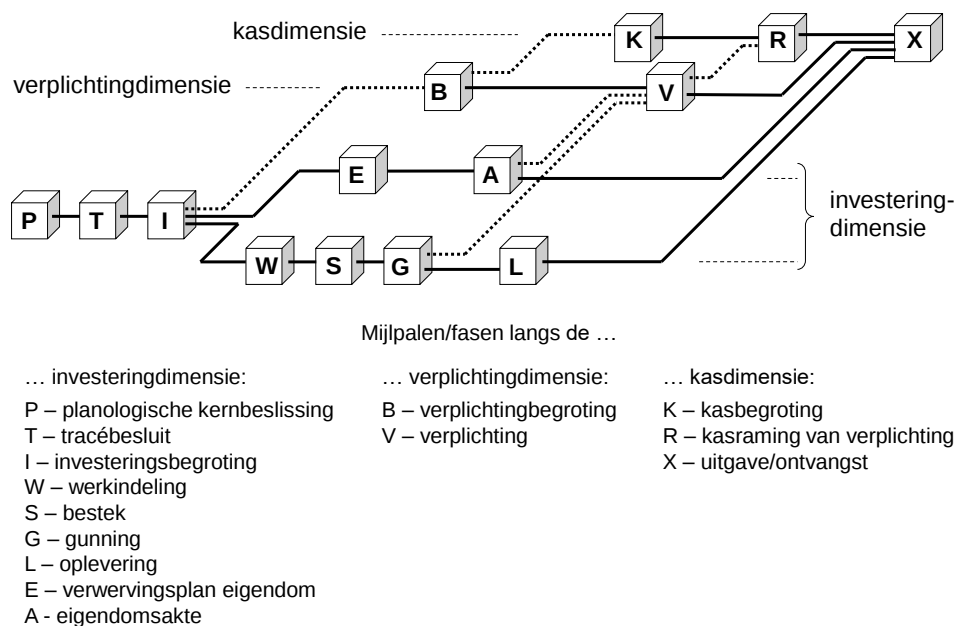
⁷ U kunt beginnen met het kasboek, maar dat hoeft niet. Hoe dan ook is het faseboek voor registratie van mutaties van geld in de gedaante van betaalmiddel 'maar' één van allerlei faseboeken. Voor zoiets als een klassieke bedrijfsboekhouding volstaat dat ene faseboek.

⁸ Ook het ministerie van Financiën lijkt onvoldoende de noodzaak te beseffen van onderscheid, die juist voor haar coördinerende taak telt, tussen schaalniveaus. Weliswaar blijven van daaruit pogingen ondernomen, ditmaal met een Programma Versterking Financieel Beheer, maar stelselmatige insteek voor algemene voorwaarden voor eventueel specifieke verschillen, noem het ook maar subsidiariteit, ontbreekt nog steeds.

illustratie van open flexibiliteit is in figuur 2 het model uitgebreid als voorstel voor financieel beheer van zgn infrastructurele, dus grote projecten.⁹



figuur 1



figuur 2

Wat heeft u eraan?

Als ik er iets over mag zeggen, de eerste winst met fasegewijs boekhouden lijkt mij dat u als bestuurder minstens op hoofdlijnen begrip van en zodoende greep op financieel beheer heeft. Dan kunt u vervolgens heel praktisch een einde maken aan wat er tot dusver zowel onbeheersbaar als kostbaar is aan financieel beheer door allerlei verschillende systemen met allerlei verschillende koppelingen ertussen. Een en dezelfde bouwsteen volstaat.¹⁰

⁹ Omgekeerd kan een – commercieel – bedrijf financieel beheer verbeteren met fasegewijs boekhouden, maar dat valt buiten het bestek van dit artikel.

¹⁰ Vergeleken met een pakket voor commerciële boekhouding volstaat een zelfs zeer eenvoudige bouwsteen. En die kan onveranderd blijven. Dubbel boekhouden blijft dubbel boekhouden, nietwaar? U kunt faseboeken naar wens toevoegen inclusief horizontale en/of verticale relaties met andere faseboeken. Of verwijderen. Zo bent u verlost van de dwang van alsmaar een nieuwe versie van zo'n pakket. Daar hebben de bedrijfsklanten van de leverancier in kwestie wellicht iets aan, maar u bespaart zich liever de moeite om na te moeten gaan of de overige systemen voor financieel beheer sporen met de nieuwe versie waarmee u niets mee opschiet maar wel risico loopt. Dat gaat dus vaak mis. Rara, wat past er niet (meer)? Hoe krijgt u de maatwerksystemen en maatwerkkoppelingen alsnog passend. Als het al lukt, kost dat nog veel méér moeite en onvermijdelijk ook geld in de gedaante van betaalmiddel.

Voor het vele geld dat u bespaart, zijn maatschappelijk zinvollere bestedingen te bedenken. Wat zou u ervan vinden, als u dat geld voor uw begrotingsdeel mag behouden, maar met andere bestemmingen? Zoals van een bestuurder valt te verwachten, dan bent u niet de enige die er wat aan heeft.

literatuur¹¹

- Wisse, P.E. (1985). [Het nieuwe boekhouden: actualiteit en betrouwbaarheid van financiële informatie](#). In: Bestuur, Maandblad voor Overheidskunde, jaargang 4, 1985, nr 11.
- (1991). [Aspecten en Fasen: aantekeningen over relationeel boekhouden, organisatorische informatievoorziening, verandering enzovoort en omgekeerd](#). Information Dynamics.
- (1992). [Relationeel boekhouden: scheiding van registratie en rapportage](#). In: De Accountant, jaargang 99, september 1992, nr 1.

Dr ir Pieter Wisse studeerde wiskunde aan de TH Delft, thans TU, met bestuurlijke informatievoorziening als destijds nog jonge afstudeerrichting. Hij is aan de Universiteit van Amsterdam gepromoveerd op grondslagen van semiotiek (tekenleer). In eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw werkte hij bij het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinator informatievoorziening (tegenwoordig is dat de CIO). Daarna zelfstandig als informatiekundig ontwerper.

© juni 2025

Enige weerstand valt van financiële medewerkers te verwachten. Ze moeten immers – wat – anders gaan werken. Druk even door. Als ze merken dat zij financieel beheer kwalitatief helpen borgen, raken ze geheid enthousiast.

Durft u niet tegen de leverancier van het huidige boekhoudpakket, tegen de ict-ers voor het maatwerk in te gaan? Ontleen houvast aan het stelselmatige perspectief dat u verkregen heeft, en houdt eraan vast. Wie er is eigenlijk opdrachtgever?

¹¹ De koppelingen zijn naar afschriften. Zie ook [Relationeel boekhouden en de betrekkelijkheid van een kapitalistisch paradigma](#) (1990), [Bezuinigen voor gevorderden via relationeel boekhouden voor beginners](#) (1991), [Overheid, informatie en accountant: scheiding van registratie en rapportage](#) (1991), [Relational Accounts: begrippenkader voor een programmatuurpakket](#) (1992), [Financieel projectbeheer in overheidskader: casus Betuweroute](#) (1994), [Metapattern for financial accounting](#) (2001), [Samenhangende pluriformiteit in financieel beheer](#) (2003) en [Beknopte inrichtingshandleiding grootboekstelsel volgens fasegewijs boekhouden](#) (2019).