EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de stand van zaken op het gebied van de boekhouding van de overheden in de Unie, rekening houdend met de vooruitgang die is geboekt sinds haar beoordeling van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsboekhouding voor de lidstaten in 2013

{SWD(2025) 396 final}

1. INLEIDING

Dit verslag beantwoordt aan het vereiste van artikel 16, lid 1, punt a), van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad[1] (de richtlijn begrotingskaders), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad[2], dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2025 en vervolgens om de vijf jaar verslag uitbrengt over de stand van zaken op het gebied van de overheidsboekhouding[3] van de Unie, rekening houdend met de vooruitgang die is geboekt sinds haar beoordeling van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsboekhouding (Ipsas — International Public Sector Accounting Standards) voor de lidstaten in 2013.

In 2013 publiceerde de Commissie in reactie op het vereiste in de oorspronkelijke richtlijn begrotingskaders een beoordeling van de geschiktheid van de Ipsas voor de lidstaten[4] (Ipsas-verslag 2013), waarin werd geconcludeerd dat er in de lidstaten een grote behoefte was aan geharmoniseerde systemen op transactiebasis voor de overheidsboekhouding en dat de Ipsas een geschikt referentiekader zouden vormen voor de ontwikkeling van Europese standaarden voor overheidsboekhouding (Epsas). In het verslag werd ook geconcludeerd dat punten van zorg met betrekking tot governance en conceptuele en technische kwesties van de Ipsas moeten worden aangepakt en voorgesteld om het Epsas-initiatief voort te zetten. Bijgevolg werkt de Commissie (Eurostat) sinds 2013 aan dit initiatief.

Het Epsas-initiatief heeft tot doel te zorgen voor een geharmoniseerde overheidsboekhouding op transactiebasis die is afgestemd op de behoeften van de EU. Het belangrijkste voordeel zou zijn dat er een stevigere basis ontstaat voor het begrijpen van de economische positie en prestaties van entiteiten in de overheidssector op alle niveaus. Dit heeft het potentieel om empirisch onderbouwde besluitvorming en verantwoordingsplicht op EU-, nationaal en subnationaal niveau te verbeteren. Bovendien zou het de integratie en efficiëntie van de kapitaalmarkten en de analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verder verbeteren. Het zou ook efficiëntere manieren bieden om statistieken te produceren en herzieningen en risico's te beheersen.

Het Epsas-initiatief bouwt voort op de aanzienlijke voordelen van een geharmoniseerde boekhouding op transactiebasis, maar erkent dat de kosten van de invoering van een dergelijke boekhouding waarschijnlijk ook aanzienlijk zullen zijn. Financiële boekhoudsystemen op transactiebasis worden erkend als een "gouden standaard" van boekhoudsystemen voor zowel de particuliere als de overheidssector. De voordelen vloeien voort uit het feit dat kasboekhoudsystemen en gemengde boekhoudsystemen geen volledige financiële informatie verschaffen. Omdat kasboekhoudsystemen en gemengde boekhoudsystemen gericht zijn op het vastleggen en het rapporteren van kasbewegingen, missen zij verschillende belangrijke elementen die ten grondslag liggen aan economische ontwikkelingen en beslissingen, met name uitgebreide informatie over activa en passiva, te betalen kosten, opbrengsten en erkenning van activa gedurende de gehele gebruiksduur ervan.

---

[1] Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] "Overheidsboekhouding" in dit verslag verwijst naar de overheidsboekhouding door de overheidssector.

[4] Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Naar de implementatie van geharmoniseerde normen voor de overheidsboekhouding in de lidstaten. De geschiktheid van de IPSAS voor de lidstaten (COM(2013) 0114 final).

Bovendien kunnen aanzienlijke extra voordelen worden verwacht als overheden verder gaan dan wat nodig is om te voldoen aan de boekhoudregels op transactiebasis. De belangrijkste drijfveer voor lidstaten die hervormingen van de boekhouding op transactiebasis hebben doorgevoerd, was de noodzaak om managementinformatiesystemen op te zetten die een degelijke en goed geïnformeerde besluitvorming mogelijk maken.

Terdege rekening houdend met de voordelen van de Epsas, die ook relevant zijn voor de verdieping van de economische en monetaire unie, en met de zorgen in sommige lidstaten, heeft de Commissie (Eurostat) in 2015 aanvankelijk een progressieve en vrijwillige aanpak gevolgd om eerst op korte tot middellange termijn tot meer begrotingstransparantie te komen en vervolgens de vergelijkbaarheid op middellange en lange termijn te waarborgen:

- Fase 1: de begrotingstransparantie in de lidstaten op korte tot middellange termijn vergroten door een boekhouding op transactiebasis te bevorderen en tegelijkertijd het Epsas-kader te ontwikkelen (met betrekking tot governance, boekhoudbeginselen en boekhoudnormen);
- Fase 2: de vergelijkbaarheid binnen en tussen de lidstaten aanpakken door de Epsas toe te passen.

In 2019 en 2024 publiceerde de Commissie (Eurostat) Epsas-verslagen (werkdocumenten van de diensten van de Commissie, of SWD's) waarin de geboekte vooruitgang wordt uiteengezet[5]. Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met nadere bijzonderheden.

2. DE WERKZAAMHEDEN VAN DE COMMISSIE OP HET GEBIED VAN DE MODERNISERING VAN DE OVERHEIDSBOEKHOUDING IN DE EU

De afgelopen tien jaar heeft de Commissie (Eurostat) de werkzaamheden met betrekking tot de Epsas voortgezet in samenwerking met deskundigen op het gebied van overheidsboekhouding van de lidstaten die alle overheidsniveaus vertegenwoordigen, alsook met andere belangrijke belanghebbenden in de EU en de rest van de wereld. In fase 1 omvatten de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de Epsas systematische samenwerking met belanghebbenden, technische werkzaamheden ter voorbereiding van mogelijke toekomstige Epsas-normen, werkzaamheden met betrekking tot de kosten-batenoverwegingen van de invoering van overheidsboekhouding op transactiebasis in de lidstaten en het verlenen van technische en financiële ondersteuning voor een dergelijke boekhouding in de lidstaten.

In september 2015 heeft de Commissie (Eurostat) de werkgroep opgericht, die later is omgedoopt tot de deskundigengroep inzake Europese normen voor de overheidsboekhouding[6]. Haar algemene taak bestaat erin de Commissie (Eurostat) advies en expertise te verstrekken over de opstelling van geharmoniseerde Europese normen voor overheidsboekhouding en algemene financiële verslaglegging op transactiebasis, voor alle overheidsniveaus.

Over de Epsas is systematisch gecommuniceerd met belangrijke belanghebbenden zoals beleidsmakers, overheden, auditors, deskundigen op het gebied van boekhouding en de academische wereld. Naast de deskundigengroep Epsas heeft de Commissie (Eurostat) bijgedragen aan projecten en vergaderingen over de overheidsboekhouding van de Organisatie

[5] Epsas-verslag 2019 en Epsas-verslag 2024.

[6] Deskundigengroep inzake Europese normen voor de overheidsboekhouding (E02989), hierna de "deskundigengroep Epsas" genoemd. Tot het voorjaar van 2021 werd deze de "werkgroep Epsas" genoemd.

voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Ipsas Board, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Er is bijzondere aandacht besteed aan de communicatie met alle bestuursniveaus in de lidstaten, met inbegrip van vertegenwoordigers van de nationale en lokale overheden.

Wat betreft de technische werkzaamheden die bijdragen aan de Epsas, werd de kwestie van governance voor de toekomstige Epsas aangemerkt als een prioriteit voor opvolging na de conferentie die in mei 2013 in Brussel werd gehouden om de ontwikkeling van de Epsas te bespreken. De Commissie (Eurostat) heeft de standpunten van een breed scala van belanghebbenden verzameld in een openbare raadpleging[7] en later in een specifieke subgroep van de deskundigengroep. Rekening houdend met de verzamelde informatie werden de belangrijkste beginselen, doelstellingen en gebruikers van de financiële verslaggeving voor algemene doeleinden in het kader van de Epsas vastgesteld[8].

Ter verbetering van de begrotingstransparantie heeft de Commissie (Eurostat), als eerste stap, door hervormingen van de overheidsboekhouding op transactiebasis in de lidstaten aan te moedigen, richtsnoeren opgesteld voor de eerste uitvoering (FTI) van financiële overzichten op transactiebasis[9]. De FTI-richtsnoeren zijn niet bedoeld om de Epsas als zodanig uit te voeren, maar om verbeteringen van de begrotingstransparantie op korte tot middellange termijn te ondersteunen en tegelijkertijd de weg vrij te maken voor de uitvoering van de Epsas op een later tijdstip.

De Commissie (Eurostat) heeft samen met vertegenwoordigers van de lidstaten een ontwerp van een conceptueel kader (CF) opgesteld voor financiële boekhouding en verslaglegging in het kader van de toekomstige Epsas[10]. De ontwerpversie van het conceptuele kader inzake de Epsas bevat een reeks concepten en definities voor de ontwikkeling, vaststelling en publicatie van de Epsas en biedt richtsnoeren voor de opstelling en presentatie van financiële boekhoudkundige informatie door sectorale entiteiten op basis van de Epsas. Het conceptuele kader kan gebruikers ook helpen bij het interpreteren van de financiële informatie die door overheidsentiteiten wordt verstrekt. Een potentiële reeks toekomstige EU-normen voor financiële boekhouding en verslaglegging, in combinatie met het conceptuele kader, zou de nodige concepten en operationele maatregelen bieden die uit die concepten voortvloeien opdat de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de financiële positie, de financiële prestaties en de kasstromen van rapporterende entiteiten in de overheidssector op transactiebasis.

Er is een potentiële structuur van toekomstige Epsas-normen ontwikkeld. Deze omvat de structuur van de reeks normen en de structuur binnen toekomstige individuele normen. De reeks heeft betrekking op acht boekhoudkundige gebieden die voorlopig konden worden onderverdeeld in 13 potentiële Epsas-normen. Voorts is de voorgestelde structuur binnen toekomstige individuele Epsas-normen vereenvoudigd, rekening houdend met de boekhoudkundige tradities in de afzonderlijke lidstaten.

Van 2019 tot 2021 werd een screening van de Ipsas-normen uitgevoerd[11]. Het doel van de screeningverslagen was te beoordelen of de individuele Ipsas-normen in overeenstemming waren met de ontwerpversie van het conceptuele kader inzake de Epsas en het beginsel van het Europees publiek goed, teneinde informatie te verstrekken voor de vaststelling van

[7] Openbare raadpleging — Beoordeling van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsboekhouding voor de lidstaten.
[8] Cell on principles underlying EPSAS governance — Final report to the working group of 7 April 2017.
[9] Richtsnoeren voor de eerste uitvoering van boekhouding op transactiebasis.
[10] Ontwerp van het conceptueel kader van de Epsas (herzien in februari 2024).
[11] Epsas-screeningverslagen over Ipsas.

toekomstige Epsas-normen. In de analyse wordt rekening gehouden met de gezaghebbende tekst van de Ipsas, in voorkomend geval met niet-gezaghebbende richtsnoeren, om te bepalen of aan de criteria van het Epsas-ontwerpkader is voldaan.

Een andere informatiebron voor de vaststelling van mogelijke toekomstige Epsas-normen zijn de Epsas-discussienota's met technische analyses van onderwerpen op het gebied van overheidsboekhouding. De discussienota's[12] verschaffen duidelijkheid over complexe boekhoudkundige kwesties, waarbij de nadruk ligt op technische en praktische uitdagingen bij de uitvoering. Bij deze werkzaamheden werd ook bijzondere nadruk gelegd op "Epsas-flexibiliteit", d.w.z. de mogelijkheid om de last inzake verslaglegging en de complexiteit van de normen voor kleinere en minder risicovolle overheidsinstanties te verminderen. De Epsas-discussienota's bieden ook ondersteuning aan de lidstaten bij hun boekhoudkundige hervormingen door rekening te houden met beste praktijken op het gebied van overheidsboekhouding uit geselecteerde lidstaten en door te helpen deze in de hele EU te delen.

De eigen boekhoudsystemen van de Europese Commissie zijn op transactiebasis en op de Ipsas geïnspireerd, zoals die van verschillende andere internationale organisaties. Als gevolg van de wereldwijde trend en de door de Commissie (Eurostat) gefaciliteerde samenwerking tussen de lidstaten in het kader van fase 1 van het Epsas-project, heeft de afgelopen tien jaar in veel lidstaten een uitgebreide vrijwillige modernisering van de stelsels voor overheidsboekhouding plaatsgevonden.

De Commissie (Eurostat) heeft opdracht gegeven tot drie studies naar kosten-batenoverwegingen voor de hervorming van de overheidsboekhouding op transactiebasis. Twee studies actualiseerden regelmatig de ramingen van de boekhoudkundige maturiteitsscores van overheden en de bijbehorende Epsas-uitvoeringskosten, die oorspronkelijk in 2014 waren gepubliceerd (zie deel 3). Met betrekking tot de voordelen van overheidsboekhouding op transactiebasis in crisissituaties, zoals tijdens COVID-19, heeft de Commissie (Eurostat) opdracht gegeven tot een document waarin het verband tussen overheidsboekhouding en het brede scala aan belangrijke responsmaatregelen van veel EU-lidstaten wordt onderzocht[13].

Slimme, duurzame en maatschappelijk verantwoorde hervormingen vergroten de veerkracht van de economieën en samenlevingen van de EU. De Commissie heeft aanzienlijke technische en financiële steun verleend voor de boekhoudkundige hervormingen van de regeringen van de lidstaten. In het kader van haar technische ondersteuning heeft de Commissie (Eurostat) de uitwisseling van beste praktijken vergemakkelijkt en besprekingen gestart over innovatieve benaderingen van de overheidsboekhouding. De Commissie heeft de voordelen en uitdagingen van hervormingen op transactiebasis besproken met boekhoudkundige deskundigen van de overheid en heeft de uitwisseling van ervaringen en deskundigheid tussen de lidstaten aangemoedigd. De lidstaten hebben bijzondere belangstelling getoond voor innovatie met betrekking tot boekhoudsystemen en de toepassing van internationale normen. Een aantal projecten voor de hervorming van de overheidsboekhouding van een aantal lidstaten heeft financiële steun ontvangen van de EU in het kader van Eurostat-subsidies, het instrument voor technische ondersteuning en de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Het werk dat in het kader van fase 1 van het Epsas-project is verricht, ondersteunt de inspanningen van de Commissie om de administratieve capaciteit in de lidstaten te versterken met het oog op een grotere impact. Ondanks de grote verscheidenheid aan institutionele

[12] Epsas-discussienota's over onderwerpen die relevant zijn voor de overheidsboekhouding.
[13] Overheidsboekhouding, de Epsas en ondersteuning van de COVID-19-respons.

structuren en rechtstradities hebben de overheidsdiensten van de lidstaten een reeks waarden en taken en een gemeenschappelijke begrip van goed bestuur gemeen en vormen zij een Europese bestuurlijke ruimte. Met de ComPAct[14] wil de Commissie de Europese bestuurlijke ruimte versterken door deze beginselen te bevorderen en meer ondersteuning te bieden voor de administratieve modernisering van de lidstaten. Er is een gemeenschappelijke reeks overkoepelende beginselen voor de kwaliteit van het openbaar bestuur vastgesteld, waaronder "gezonde en houdbare overheidsfinanciën, ondersteund door geïntegreerde en uitgebreide systemen voor overheidsboekhouding op transactiebasis".

3. RESULTATEN EN PLANNEN VAN DE LIDSTATEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN HUN OVERHEIDSBOEKHOUDING

In 2025 hebben de meeste lidstaten transactieboekhouding al toegepast, op basis van nationale normen die in de hele overheidssector van toepassing zijn, of werken zij aan de invoering ervan. Bij gebrek aan de Epsas gebruikten alle landen die hervormingen doorvoerden, de Ipsas — of zijn zij voornemens deze te gebruiken — als basis voor de ontwikkeling van hun eigen normen. Tabel 1 geeft een overzicht van de lidstaten in drie groepen volgens de boekhoudkundige maturiteit. Landen met een boekhoudkundige maturiteit (een score voor de vooruitgang die zij geboekt hebben met hun boekhouding op transactiebasis in verhouding tot Ipsas) van 70 % of meer worden geacht een boekhouding op transactiebasis toe te passen[15].

[14] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Versterking van de Europese bestuurlijke ruimte (ComPAct), COM(2023) 667 final van 25.10.2023.

[15] Meer in het bijzonder worden landen met een boekhoudkundige maturiteit van 70 % of meer geacht te beschikken over geïntegreerde, uitgebreide en nationaal geharmoniseerde financiële boekhoudsystemen op transactiebasis.

Tabel 1. Boekhoudkundige maturiteit (AM) van de overheidssector in 2025

Hoog: AM ≥ 70 %	Gemiddeld: 70 % > AM ≥ 40 %	Laag: AM < 40 %
België, Bulgarije, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden	Kroatië, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slovenië	Duitsland, Griekenland, Italië, Cyprus en Malta

Bron: PwC-studie uit 2025[16]

In veel landen verschilde de boekhoudkundige maturiteit echter aanzienlijk tussen de subsectoren van de overheid. Met name werd bij lokale overheden vaker een boekhouding op transactiebasis toegepast, terwijl bij socialezekerheidsfondsen een kasboekhouding gebruikelijker was. In 2025 zijn de gemiddelde maturiteitsscores voor subsectoren in de EU als volgt:

- centrale overheid: 66 %
- deelstaatoverheid: 68 %
- lokale overheid: 73 %
- socialezekerheidsfondsen: 59 %.

De Ipsas lijken voor meer dan driekwart (21 van de 27) van de lidstaten op het niveau van de centrale overheid een gemeenschappelijke inspiratiebron te zijn in de binnenlandse normen voor jaarrekeningen. Meer dan de helft (14) van de lidstaten gebruikt Ipsas als primaire basis voor de ontwikkeling van hun eigen boekhoudnormen. Wat de harmonisatie van de grondslagen voor financiële verslaggeving in de lidstaten betreft, past meer dan de helft (14) van de lidstaten in grote lijnen vergelijkbare boekhoudbeginselen toe op alle subsectoren van de overheid.

Als gevolg van de verwachte voordelen van overheidsboekhouding op transactiebasis en de richting en steun die in het kader van het Epsas-initiatief worden gegeven, is het gebruik van een dergelijke boekhouding aanzienlijk toegenomen sinds het Ipsas-verslag van 2013. De gemiddelde boekhoudkundige maturiteit in de EU voor de subsector centrale overheid is sinds dat verslag gestegen van 57 % tot 66 %. Een soortgelijke trend is waargenomen in andere subsectoren van de overheid. Op het niveau van de subsector werden de grootste verbeteringen (met meer dan 20 procentpunt) waargenomen in Griekenland (lokaal niveau), Spanje (deelstaatniveau), Kroatië (centraal en lokaal niveau), Cyprus (centraal niveau), Letland (lokaal niveau en sociale zekerheid), Luxemburg (sociale zekerheid) en Oostenrijk (nationaal en lokaal niveau).

De lidstaten die hervormingen doorvoeren, erkennen de voordelen van overheidsboekhouding op transactiebasis. Tussen 2014 en 2018 heeft Eurostat 13 projecten medegefinancierd die de weg hebben geëffend voor of rechtstreeks bijdroegen tot de modernisering van de overheidssector in acht lidstaten[17]. Met steun voor meer dan 18 hervormingen in 9 lidstaten heeft het instrument voor technische ondersteuning (TSI)[18] de overheidsdiensten van de lidstaten ondersteund en blijft het hen ondersteunen bij het vergroten van de capaciteit, het implementeren van technische oplossingen en het vaststellen van nationale Ipsas-conforme

[16] Geactualiseerde boekhoudkundige maturiteit van de EU-overheden en de uitvoeringskosten van de Epsas, zie tabel 3 op blz. 12. De cijfers voor de overheidssector zijn berekend als gewogen gemiddelden van de cijfers van de subsectoren.

[17] Duitsland (Hessen), Spanje (Cantabrië), Italië, Cyprus, Hongarije, Malta, Oostenrijk (Burgenland, Salzburg en Opper-Oostenrijk) en Portugal.

[18] Aanvankelijk het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP), gevolgd vanaf 2021 door het instrument voor technische ondersteuning (TSI).

boekhoudnormen om het gebruik van boekhouding op transactiebasis in te voeren en uit te breiden. De TSI-ondersteuning heeft ook meer dan tien studiebezoeken aan andere lidstaten mogelijk gemaakt. Er is steun verleend aan Ierland, Griekenland, Kroatië, Italië, Cyprus, Luxemburg, Malta, Polen en Portugal. In Griekenland, Italië en Portugal zijn de hervormingen afgestemd op de toezeggingen in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Ierland maakte tevens gebruik van het TSI en is zo begonnen met een hervorming van de overheidsboekhouding die gericht is op de centrale overheid, terwijl Oostenrijk zijn hervorming heeft voltooid door een boekhouding op transactiebasis in te voeren op het niveau van de staat en de lokale overheden. Sommige landen met een reeds hoge boekhoudkundige maturiteit, zoals Litouwen, hebben hun overheidsboekhouding verder aangepast aan de Ipsas.

Duitsland en Nederland hebben momenteel geen plannen om in alle subsectoren van de overheid over te stappen op een boekhouding op transactiebasis. Hoewel in Duitsland op federaal niveau niet wordt gestreefd naar een brede hervorming naar boekhouding op transactiebasis bij de overheid, worden op deelstaatniveau individuele verbeteringen van het boekhoudsysteem doorgevoerd (bv. digitalisering van boekhoudprocessen en voltooiing van een activaregister). Twee Duitse deelstaten, Hessen en Hamburg, beschikken over geavanceerde stelsels voor overheidsboekhouding op transactiebasis. Bovendien is sinds 2025 een boekhouding op transactiebasis verplicht voor lokale overheden in 11 van de 13 deelstaten van Duitsland (met uitzondering van Berlijn, Bremen en Hamburg, aangezien deze deelstaten geen gemeentelijk bestuursniveau hebben). De implementatie van de boekhouding op transactiebasis varieert ook in Nederland, waar de meeste centrale-overheidsorganen nog steeds op kasbasis werken, terwijl de socialezekerheidsfondsen en de meeste lokale overheden een boekhouding op transactiebasis hanteren.

De invoering van boekhouding op transactiebasis is een langdurig proces dat een alomvattende aanpak, uitgebreide capaciteitsopbouw en kennisontwikkeling in alle overheidsdiensten vereist. In Ierland, Griekenland, Italië en Luxemburg heeft de opeenvolgende meerjarige TSI-ondersteuning met succes tastbare resultaten opgeleverd die hebben bijgedragen tot de boekhoudkundige hervormingen in deze lidstaten. De ervaring heeft geleerd dat vooruitgang ook sterk afhangt van de inzet en beschikbaarheid van de deelnemende overheidsinstanties. Uit beste praktijken van de EU-lidstaten blijkt dat de volledige uitvoering meerdere jaren duurt, wat betekent dat de voordelen niet onmiddellijk zichtbaar zijn.

Door transparante en vergelijkbare financiële overzichten op transactiebasis op te stellen, zullen overheden de langetermijneffecten van hun besluiten tonen en kunnen zij ter verantwoording worden geroepen voor de juiste besteding van overheidsmiddelen door de burgers die hen democratisch verkiezen en door andere belanghebbenden, zoals fondsenverstrekkers. De voordelen van de boekhoudkundige hervormingen in de lidstaten zijn moeilijk te kwantificeren, aangezien zij gevolgen hebben voor meerdere gebieden, maar er kunnen aanzienlijke extra voordelen worden verwacht als overheden verder gaan dan wat nodig is om aan de boekhoudregels te voldoen. De lidstaten die hervormingen van de boekhouding op transactiebasis hebben doorgevoerd, hebben gemeld dat de belangrijkste drijfveer voor de hervorming de noodzaak was om managementinformatiesystemen op te zetten die een degelijke en goed geïnformeerde besluitvorming mogelijk maken. Hiervoor is de invoering van uitgebreide, kwalitatief hoogwaardige boekhoudmethoden op transactiebasis een noodzakelijke voorwaarde. Robuuste boekhoudkundige gegevens op transactiebasis kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van resultaatgerichte beheerspraktijken, kostentoerekening, programma's voor activabeheer en andere kernprestatie-indicatoren die het mogelijk maken de kosten van beleidsmaatregelen en programma's te beoordelen en de resultaten te toetsen aan beleidsdoelstellingen.

De feedback van overheden over de voordelen van deze bredere financiële hervormingen is zeer positief. Overheden die een project voor de modernisering van de boekhouding hebben uitgevoerd, hebben in een aantal gevallen ook van de gelegenheid gebruikgemaakt om te investeren in moderne IT/ERP[19]-systemen en hun interne processen te stroomlijnen, wat een positief effect heeft op de efficiëntie — en dus de lopende kosten — van hun activiteiten.

De noodzaak van overheidsboekhouding op transactiebasis wordt binnen de EU en haar lidstaten derhalve in toenemende mate (maar nog niet universeel) erkend, ofschoon er in de huidige situatie geen geharmoniseerde aanpak bestaat. In Ierland, Griekenland, Kroatië, Italië, Cyprus, Luxemburg, Polen, Portugal en ook in twee deelstaten in Duitsland zijn hervormingen op transactiebasis gaande (vaak in het kader van bredere financiële hervormingen), terwijl het proces van financiële verslaglegging in de meeste lidstaten voortdurend wordt verbeterd. De landen blijven streven naar meer efficiëntie en automatisering van het proces van financiële verslaglegging en naar betere informatie als input voor een betere besluitvorming en afstemming op de ontwikkeling van Ipsas. Volgens de plannen van de lidstaten zal de gemiddelde boekhoudkundige maturiteit in de EU voor de subsector centrale overheid naar verwachting verder verbeteren van 66 % in 2025 tot 78 % in 2030. De belangrijkste verandering wordt verwacht in Griekenland (+67 procentpunt), Malta (+60 procentpunt), Italië (+50 procentpunt), Cyprus (+48 procentpunt) en Luxemburg (+45 procentpunt), als gevolg van de boekhoudkundige hervormingen die momenteel worden doorgevoerd.

Tabel 2. Geplande boekhoudkundige maturiteit van de overheidssector in 2030

Hoog: AM ≥ 70 %	Gemiddeld: 70 % > AM ≥ 40 %	Laag: AM < 40 %
België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden	Kroatië, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Roemenië en Slovenië	Duitsland

Bron: PwC-studie uit 2025

De ontwikkelingen in de EU van de afgelopen jaren zijn in overeenstemming met de mondiale trend. Meer dan de helft (95 van de 169) van de rechtsgebieden die zijn opgenomen in een IFAC, CIPFA, IPSASB International Public Sector Financial Accountability Index: 2025 Status Report[20], heeft verklaard dat hun overheidsboekhouding in 2030 op transactiebasis zal zijn gebaseerd. Het overeenkomstige aandeel in de index van 2024 bedroeg ongeveer een derde (53 van de 169).

[19] Enterprise resource planning.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) en IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), september 2025.

4. DE GESCHIKTHEID VAN DE IPSAS VOOR DE LIDSTATEN EN HET MOGELIJKE GEBRUIK VOOR DE EPSAS

In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of de Ipsas geschikt zijn als gemeenschappelijk kader voor overheidsboekhouding in de EU[21] en hoe zij kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van de Epsas.

Het Ipsas-verslag van 2013 was gebaseerd op een brede openbare raadpleging. 38,2 % van de respondenten was het ermee eens dat Ipsas geschikt zou zijn als boekhoudnorm voor de Europese Unie, 30,9 % was het hiermee gedeeltelijk eens, terwijl 27,9 % het hiermee oneens was[22]. In het Ipsas-verslag van 2013 werd geconcludeerd dat de Ipsas weliswaar een geschikt referentiekader zou bieden voor de ontwikkeling van de Epsas, maar dat er bezorgdheid bestond over de governance en de conceptuele en technische aspecten ervan. Dit ging onder meer om praktische beperkingen van de harmonisatie, de volledigheid van de normen, de stabiliteit van het boekhoudkundig kader en de ontoereikendheid van de middelen voor het governancekader.

In de periode van twaalf jaar sinds het Ipsas-verslag van 2013 is een nieuwe Ipsas-governancestructuur ingevoerd, met onder meer versterkt onafhankelijk toezicht. In 2015 werd het Public Interest Committee (PIC) opgericht om te waarborgen dat de normalisatieactiviteiten van het Ipsas Board op het algemeen belang zijn gebaseerd. Voorts biedt de in 2016 opgerichte Consultative Advisory Group (CAG) een forum voor het Ipsas Board om vertegenwoordigers van overheidsorganisaties of personen die zijn geïnteresseerd in of gevolgen ondervinden van haar werkzaamheden, te raadplegen en advies te ontvangen. Het PIC en de CAG zijn sinds hun oprichting een integraal onderdeel geworden van de governance- en toezichtprocessen en de normalisatieactiviteiten van het Ipsas Board. Twee van de 18 leden van het Ipsas Board zijn momenteel afkomstig uit EU-lidstaten, waaraan Eurostat en DG BUDG als waarnemers deelnemen. De rekenplichtige van de Commissie is lid van de CAG.

In die periode van twaalf jaar zijn de Ipsas-normen aanzienlijk veranderd. De normen zijn nu uitgebreider en zijn toegenomen van 31 doeltreffende normen in 2013 tot 40 normen in 2025, waarbij het aandeel van specifieke normen voor de overheidssector is gestegen van 19 % in 2013 tot 30 % in 2025. Normen voor specifieke kwesties in verband met de overheidssector zijn onder meer Ipsas 42, *sociale uitkeringen*; Ipsas 47, *ontvangsten*; en Ipsas 48, *transferkosten*; maar ook Ipsas 19, *voorzieningen, voorwaardelijke verplichtingen en voorwaardelijke activa*. De Ipsas bestrijken nu alle belangrijke kwesties die tot uiting moeten komen in de financiële overzichten van overheidsinstanties en die door belanghebbenden als "stabiel en volledig" worden beschouwd.

De screening van Ipsas-normen (zie hoofdstuk 2) is een andere exercitie die de geschiktheid van Ipsas voor de EU weerspiegelt. Over het algemeen zijn alle gescreende Ipsas-normen in overeenstemming bevonden met het ontwerp van het conceptuele kader van de Epsas en het beginsel van het Europees publiek goed. Voor verschillende boekhoudkundige domeinen is gewezen op de behoefte aan aanvullende richtsnoeren. Daarnaast werd in 2024 een enquête gehouden over de toepassing van de Ipsas tussen de lidstaten. In de studie wordt benadrukt dat de normen op een aantal boekhoudkundige domeinen weliswaar vrij uitgebreid zijn, maar dat er nog steeds lacunes zijn.

[21] Dit aspect wordt benadrukt omdat er overlappingen kunnen zijn tussen de perceptie door afzonderlijke lidstaten van de geschiktheid van Ipsas voor hen op nationaal niveau en de geschiktheid van de Ipsas indien zij de basis vormden voor een geharmoniseerde Epsas-aanpak.

[22] Openbare raadpleging — Beoordeling van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsboekhouding voor de lidstaten.

In 2024 heeft Eurostat onder de leden van de deskundigengroep Epsas een enquête uitgevoerd naar de geschiktheid van de Ipsas voor de lidstaten en het mogelijke gebruik ervan voor de ontwikkeling van de Epsas. De drie vragen hadden betrekking op de geschiktheid van de Ipsas als verslagleggingskader, de governance van dat kader voor de lidstaten en de geschiktheid van de Ipsas als referentiekader voor de ontwikkeling van Epsas. Hoewel sommige in het Ipsas-verslag van 2013 genoemde punten van zorg zijn blijven bestaan, zijn deze in de loop van de tijd afgenomen, en uit de standpunten van de respondenten blijkt dat de geschiktheid van de Ipsas als verslagleggingskader voor de lidstaten en de governance van dat kader in de tussentijd aanzienlijk zijn verbeterd. De overgrote meerderheid van de lidstaten wees op de geschiktheid van Ipsas-normen en het bijbehorende governancemodel. Er werd gewezen op de noodzaak om een model voor begrotingsbeheer op te zetten waarin de ESA-verslaglegging en -methodologie en de daarmee verband houdende begrotingsinstrumenten worden geïntegreerd in de Ipsas/Epsas-verslaglegging. Andere belangrijke punten van zorg waren de kosten en complexiteit van de uitvoering en de behoefte aan gedetailleerde richtsnoeren en gedifferentieerde verslaglegging.

Tabel 3. Geschiktheid van de Ipsas voor de lidstaten en het mogelijke gebruik ervan voor de ontwikkeling van de Epsas

	Ja	Deels	Nee
De Ipsas zijn een geschikt verslagleggingskader voor de lidstaten	46 %	42 %	12 %
De Ipsas-governance maakt het systeem geschikt voor de lidstaten	27 %	58 %	15 %
De Ipsas zijn een geschikt referentiekader voor de ontwikkeling van de Epsas	66 %	19 %	15 %

Bron: Enquête uit 2024 over de geschiktheid van de Ipsas

De lidstaten waren van mening dat de Ipsas, als referentiekader, de standaardisering en vergelijkbaarheid van de openbare financiële verslaglegging in de EU zullen verbeteren. Er was echter bezorgdheid over de geschiktheid van de optie om de reële waarde te gebruiken als basis voor waardering in de overheidssector in bepaalde omstandigheden.

De lidstaten erkenden dat in het governancesysteem van de Ipsas weliswaar veel expertise uit de overheidssector is verwerkt en dat er een gedegen, onafhankelijke en transparante eerlijke procedure bestaat, maar dat er behoefte was aan een grotere Europese betrokkenheid bij het Ipsas-governancesysteem. Er bestond ook bezorgdheid over de vraag of vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit een door een particulier orgaan ondersteunde raad van bestuur de norm voor de EU kan bepalen.

De lidstaten waren van mening dat het gebruik van de Ipsas als referentiekader voor de ontwikkeling van de Epsas een kosteneffectieve uitvoering van de Epsas mogelijk zou maken.

De lidstaten hadden twee verschillende standpunten over de geschiktheid van de Ipsas voor Epsas-doeleinden. Een van de perspectieven was dat de Ipsas geschikt zouden zijn en dat een goedkeuringsmechanisme — zoals het mechanisme voor boekhoudkundige normen van de particuliere sector in de EU — zou volstaan. Het andere perspectief was gericht op een afzonderlijk Epsas-normalisatieproces, zij het op basis van de Ipsas, waaruit bleek dat er behoefte is aan robuuste technische capaciteit. De lidstaten wezen ook op de noodzaak van politieke steun en merkten op dat wetswijzigingen op het niveau van de lidstaten nodig zijn.

5. VERDERE STAPPEN VOOR DE OVERHEIDSBOEKHOUDING IN DE EU

Gezien het belang van robuuste en transparante systemen voor overheidsboekhouding en de aanhoudende belangstelling van de lidstaten om bij te dragen aan de besprekingen op EU-niveau over de overheidsboekhouding, is er een grote vraag naar coördinatie van de inspanningen om de nationale stelsels voor overheidsboekhouding te moderniseren op basis van nationale normen op transactiebasis.

Het toegenomen gebruik van overheidsboekhouding op transactiebasis in de EU tijdens fase 1 van het Epsas-project heeft een aanzienlijke impuls gegeven aan hervormingen en heeft aangetoond hoe waardevol het is om ontwikkelingen op het gebied van overheidsboekhouding te bespreken en beste praktijken uit te wisselen. Dit komt zowel de lidstaten die al een aanpak op transactiebasis hanteren als de lidstaten die werken aan boekhoudkundige hervormingen ten goede, aangezien zij profiteren van ervaringen uit het verleden. Tegelijkertijd moedigt het de vrijwillige convergentie van benaderingen in de hele EU aan.

De meeste (14) lidstaten hebben al een boekhouding op transactiebasis ingevoerd die in overeenstemming is met de nationale normen in de overheidssector. Vijf andere lidstaten sluiten zich naar verwachting tegen 2030 hierbij aan. Acht lidstaten zijn niet voornemens om uiterlijk in 2030 een boekhouding op transactiebasis in te voeren in hun overheidssector, waarbij twee van hen de voordelen daarvan niet erkennen. Uit de werkzaamheden in het kader van de deskundigengroep Epsas en de hervorming van het EU-kader voor economische governance is gebleken dat de lidstaten het niet eens zijn over het verplicht stellen van een geharmoniseerde overheidsboekhouding op transactiebasis in de EU.

Hoewel sommige punten van zorg uit het IPSAS-verslag van 2013 nog steeds bestaan, zijn zij in de loop van de tijd afgenomen. De geschiktheid van de Ipsas als verslagleggingskader voor de lidstaten en de governance van dat kader zijn sinds het verslag aanzienlijk verbeterd. De andere belangrijkste punten van zorgen die sommige lidstaten over de Ipsas hebben geuit, zijn de kosten en de complexiteit van de uitvoering en de behoefte aan gedetailleerde richtsnoeren.

In het licht van de geboekte vooruitgang zal het Epsas-initiatief in fase 1 worden voortgezet, waarbij de nadruk zal liggen op het aanmoedigen en ondersteunen van nationale moderniseringsinspanningen om de transparantie in de overheidssector te vergroten. Deze activiteiten zullen onder meer het volgende omvatten:

1) De Commissie zal technische ondersteuning bieden voor de moderniseringsinspanningen van de lidstaten door problemen bij de uitvoering in kaart te brengen, gemeenschappelijke oplossingen te ontwikkelen, beste praktijken te bevorderen en ervaringen op het gebied van overheidsboekhouding tussen de lidstaten uit te wisselen.
2) Hervormingen van de overheidsboekhouding op transactiebasis blijven tot 2027 in aanmerking komen voor steun in het kader van het instrument voor technische ondersteuning. Over toekomstige financiële en technische steun van de EU zal in het kader van de volgende EU-begroting worden besloten[23].
3) Er zal systematisch worden gecommuniceerd met belangrijke belanghebbenden zoals beleidsmakers, overheden, auditors, deskundigen op het gebied van boekhouding en de academische wereld. De samenwerking met het Ipsas Board en andere internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank en het IMF zal worden voortgezet.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_nl.

4) Convergentie van benaderingen in de EU-lidstaten zal worden aangemoedigd door het ontwerp van het conceptuele kader van de Epsas op vrijwillige basis te volgen.
5) Het volgende verslag over de overheidsboekhouding in de EU zal in de periode 2029-2030 worden opgesteld, zoals vereist door de gewijzigde richtlijn begrotingskaders.

Deze doelstellingen zijn verenigbaar met het beleid van de Commissie, met name wat betreft de versterking van de Europese bestuurlijke ruimte (ComPAct) en de doelstellingen van de richtlijn begrotingskaders.