

Leasing door lagere overheden

Niet alleen voor het bedrijfsleven, maar ook voor de lagere overheid kan het soms voordelig zijn bedrijfsmiddelen te leasen in plaats van te huren of te kopen. In dit artikel worden de voor- en nadelen van het leasen op een rijtje gezet. Geconcludeerd wordt dat de lagere overheden met leasen vaak goedkoper uit zijn, maar dat de rijksoverheid daarvoor gedeeltelijk – via uitbetaalde WIR-premies en extra rentelasten – de rekening gepresenteerd krijgt. De auteurs stellen verder vast dat het gros van de gemeenten zich niet met leasen bezighoudt, voornamelijk vanwege onbekendheid met het fenomeen.

**PROF. DR. P.B. BOORSMA – DRS. H. ROLLEMAN –
DRS. A.J. WATERBOLK***

Naast huren of kopen, is leasing een methode ter verkrijging en financiering van bedrijfsmiddelen. Is dit begrip in het bedrijfsleven reeds gemeengoed, in de collectieve sector is dit veel minder het geval. Dit artikel, dat gebaseerd is op een in 1986 uitgevoerd onderzoek ¹⁾, poogt in deze leemte te voorzien. Het is hierbij van belang onderscheid te maken tussen operationele leasing en financiële leasing. Financiële leasing kan vergeleken worden met koop op afbetaling en is als zodanig een zuivere financieringsvorm. Operationele leasing daarentegen kan vergeleken worden met huurkoop en bevat daarnaast mogelijkheden tot het afwentelen van risico's op de maatschappij. In dit artikel is de aandacht gericht op operationele leasing.

De vraag die in dit artikel centraal staat luidt dan als volgt: „Wat zijn de voor- en nadelen van operationele leasing voor een overheidsorganisatie – in het bijzonder een gemeente – en wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot leasing bij lagere overheden?” Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het in de eerste plaats noodzakelijk het begrip 'operationele leasing' nader te omschrijven. Over de invulling van dit begrip bestaat nauwelijks verschil van mening: operationele leasing is de vorm van dienstverlening waarbij:

- de ene partij (de 'lessor') een bedrijfsmiddel koopt en aan de andere partij (de 'lessee') afstaat voor een periode ten hoogste gelijk aan de economische levensduur van dit goed, terwijl de lessee zich verplicht tot het betalen van een periodieke vergoeding (de leasetermijn);
- het economisch risico ten dele ten laste komt van de lessor, hetzij doordat het contract tussentijds opzegbaar is hetzij doordat de leaseperiode korter is dan de economische levensduur van het goed;
- de lessor het goed in zijn balans activeert;
- de lessee na afloop van de overeenkomst of na de opzegging daarvan het goed aan de lessor dient terug te geven tenzij hij het koopt op grond van de aan hem verleende koopoptiek tegen een reëel, substantieel bedrag of de lease continueert tegen aangepaste termijnen (de 'triple option') ²⁾.

Naast het recht op volledig gebruik kan de lease ook de 'remarketing', de verzekering, het onderhoud en de administratie omvatten. Uiteraard geschiedt ook dit tegen een bepaalde vergoeding. In dergelijke gevallen wordt van een 'all in lease' of een 'full service lease' gesproken.

In een overeenkomst tussen de NVL (de Nederlandse Vereniging van Leasemaatschappijen) en enkele belastinginspecteurs zijn de bovenstaande definities als volgt

aangescherpt: van operationele leasing is sprake als de leaseperiode ten hoogste 80% van de economische levensduur uitmaakt en de restwaarde van het goed na deze periode minimaal 10% van de aanschafprijs bedraagt ³⁾. Deze aanscherping is van belang wil de lener in aanmerking komen voor een WIR-premie. Zoals in het onderstaande aangetoond zal worden is het voldoen aan dit fiscale leasebegrip van groot belang voor de afweging 'leasen of kopen'. Ook bij de besluitvorming over bedrijfsmiddelen in de collectieve sector draait het in ons onderzoek om deze afweging. Deze afweging spitst zich toe op een viertal punten: de kostenverhouding, de invloed op het financiële en het politieke management en de juridische aspecten. In het onderstaande worden de voor- en nadelen van leasing ten aanzien van deze punten geïnventariseerd. Vervolgens wordt een overzicht gepresenteerd van de resultaten van een kleine enquête onder een veertig gemeenten en provincies. Op deze manier kan enig inzicht verkregen worden in de huidige stand van zaken op de leasemarkt voor lagere overheden.

De kosten

In principe lijkt operationele leasing een relatief dure financieringsmethode. Immers, naast de normale vergoeding voor rente en aflossing, bevat de leasetermijn tevens een opslag bestaande uit een winstmarge en een vergoeding voor de overname van (een deel van) het economische risico. Bovendien wordt over de leasetermijn – dus ook over de opslag – btw berekend. Er zijn echter enkele factoren die de kostenverhouding ten gunste van leasing beïnvloeden. De belangrijkste hiervan is dat door te leasen

* De eerste auteur is hoogleraar Openbare Financiën aan de Technische Hogeschool Twente, de tweede was enige tijd wetenschappelijk medewerker bij de Afdeling Bestuurskunde aldaar en vervult momenteel zijn militaire dienstplicht en de derde is beleidsambtenaar op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en tevens wetenschappelijk medewerker bij de Afdeling Bestuurskunde.

1) P.B. Boorsma, H. Rolleman en A.J. Waterbolk, *Leasing door lagere overheden, theorie en praktijk*, Enschede, 1986. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van De Lage Landen Leasing BV te Eindhoven waar exemplaren van het rapport kunnen worden opgevraagd.

2) Zie bij voorbeeld A.W.A. Joosen en M. Beckman, *Leasing van roerend en onroerend goed*, Leiden, 1980, blz. 30-32.

3) Boorsma, Rolleman en Waterbolk, op.cit., bijlage 1.

ook een normaliter niet premiegerechtigde overheidsinstantie sinds kort het voordeel van de WIR-premie kan genieten.

Op 16 januari 1985 is namelijk de WIR gewijzigd op het punt van verhuurde en geleasede bedrijfsmiddelen, anders dan grond en gebouwen. Onder dit nieuwe regiem is de fiscale status van de lessee niet langer relevant voor het in aanmerking komen van WIR-premie door de lessor. Door deze premie (momenteel 12,5% van de fiscale kostprijs – de basispremie – eventueel aangevuld met toeslagen) in de leasetermijnen door te berekenen, wordt de lease-optie concurrerend met het koop-alternatief: de netto WIR-premie overtreft de extra kosten die aan leasing verbonden zijn in de vorm van een opslag in de leasetermijnen.

Ook het btw-gedeelte in de kostenstructuur beïnvloedt de kostenverhouding. Een overheidsinstantie is over het algemeen een zogenaamde 'eindgebruiker', hetgeen wil zeggen dat de op een goed drukkende btw niet verrekend ('doorgegeven') kan worden. Wanneer nu een goed gekocht wordt moet op het moment van verkrijging de btw over de gehele aankoopssom betaald worden. Bij leasing ligt dit anders. In dat geval dient btw betaald te worden over:

- 90% van de afschrijvingstermijnen minus de netto WIR-premie;
- het rentebestanddeel en de opslag;
- de restwaarde (alleen wanneer de koopoptie geëffectueerd wordt).

Het heffen van btw over de rente en opslag impliceert een kostenstijging ten opzichte van het koopalternatief. Dit wordt echter gecompenseerd door de gespreide betaling die een licht rente-voordeel voor de lessee oplevert. Voorts wordt de kostenstijging gecompenseerd doordat de aankoopssom wordt verminderd met de premie, zodat door de lessee niet over het volle bedrag btw betaald hoeft te worden.

Gevolg van het gehanteerde factuurstelsel is bovendien, dat de lessor een rentevoordeel geniet. De door de lessor betaalde btw kan immers direct geheel verrekend worden terwijl de ontvangen btw over de gehele looptijd van het contract gespreid is en dus op een later tijdstip afgedragen moet worden. Ook dit voordeel kan in principe aan de lessee doorgegeven worden.

Een effect van geheel andere aard hangt samen met de hoge kredietwaardigheid van overheidsinstellingen. Dit betekent een minimaal debiteurenrisico waardoor de winstmarge gering kan zijn in de zekerheid dat de geïnvesteerde gelden ook werkelijk terugverdiend worden. Ten slotte kan een lessor – bij gangbare goederen als auto's en computers – een hogere inkoopkorting bedingen, omdat in grote hoeveelheden besteld kan worden.

De kostenverschillen kunnen aan de hand van een concreet voorbeeld zichtbaar gemaakt worden. Veronderstel daartoe, dat een gemeente besloten heeft een computersysteem ter waarde van f. 800.000 (inclusief btw) aan te schaffen. Er zijn twee mogelijkheden ter verkrijging: operationeel leasen 4) of kopen en lineair afschrijven. Voor beide alternatieven geldt: een economische levensduur van 4 jaar, in 3 jaar wordt 90% afgeschreven (de restwaarde is 10%). Op deze wijze is voldaan aan de fiscale vereisten die aan operationele leasing gesteld worden.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor het betalingschema. In dit artikel wordt uitgegaan van jaarlijkse termijnen bij vooruitbetaling te voldoen 5). Verder is aangenomen, dat de rentecomponent in de lease (inclusief winst-opslag) 8,5% is terwijl als rekenrente voor het koopalternatief 6% is genomen 6). In tabel 1 zijn de lasten van beide alternatieven vergeleken.

Op basis van deze naar ons idee realistische aanname, is leasing bijna f. 75.000 goedkoper dan aankoop door de gemeente zelf. Dit komt neer op 9,4% van de aanschafprijs van het computersysteem. Van meer belang is uiteraard de contante waarde van dit verschil. Uitgaande van een discontovoet van 6% is de contante waarde van het verschil 8,7% van de aanschafprijs.

Uit dit voorbeeld komt de aantrekkelijkheid van het

Tabel 1. Leasen versus kopen

Termijn	Leasing	Kopen	Verskil
1	232.664,71	240.000	7.335,29
2	232.664,71	273.600	40.935,29
3	312.664,71 a)	339.200 a)	26.535,29
Totaal	777.994,13	852.800	74.805,87

a) In de laatste termijn wordt de koopoptie geëffectueerd en wordt de restwaarde (80.000) ineens afgeschreven.

lease-alternatief duidelijk naar voren. Het relatief grote verschil wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de beperkte looptijd van het contract (3 jaar). Het WIR-voordeel is dan in een relatief korte periode geconcentreerd. Naarmate de looptijd toeneemt, neemt het relatieve voordeel af, hetgeen overigens niet wegneemt dat leasing ook bij langlopende contracten goedkoper is.

Financieel management

Uit diverse publikaties komt naar voren dat het financiële management bij gemeenten te wensen overlaat 7). Opmerkelijk is, dat in onderzoeken naar het waarom van leasing in het bedrijfsleven met name ook managementsaspecten als argumenten worden genoemd: flexibiliteit, beperking risico's en dergelijke 8). Op grond hiervan mag aangenomen worden dat operationele leasing – ook wanneer afgezien wordt van de directe kostenvoordelen – een zinvol alternatief voor het kopen van bedrijfsmiddelen zou kunnen zijn. In deze paragraaf wordt de invloed van leasing op een aantal onderdelen van het financiële management, in het bijzonder bij gemeenten, geanalyseerd: de rationalisering van investeringsbeslissingen, de beheersbaarheid van de uitgaven, de liquiditeit en het financiële weerstandsvermogen.

Investeringsbeslissingen

Anders dan in het bedrijfsleven is de rentabiliteit van een investering in de collectieve sector in de meeste gevallen nauwelijks te bepalen. Dit wordt veroorzaakt door het grotendeels onweegbare karakter van de batenzijde. Dit impliceert dat politieke overwegingen de investeringsbeslissing bepalen. Door het financieringsvraagstuk – wat de leasekoop afweging in feite is – reeds in het beginstadium van de investeringsbeslissing aan de orde te stellen, kan deze beslissing op een aantal punten gerationaliseerd worden.

Het aanvragen van een lease-offerte betekent het verkrijgen van een, op de middellange termijn gericht, overzicht van de lasten van de investering. Versluiting hierdoor het opnemen van pro-memoriestanden, onwaarschijnlijke afschrijvingsperiodes of te optimistische verwachtingen ten aanzien van de rente-ontwikkeling zijn uit deze offerte geëlimineerd. Wanneer de offerte tevens de servicekosten omvat (de 'all-in lease') wordt de gemeente gedwongen tot het integraal calculeren van de kosten die gepaard gaan met de aankoop en het in eigen beheer onderhouden van het bedrijfsmiddel. Dit heeft een tweetal voordelen, ten eerste dwingt een dergelijke realistische kostencalculatie de beleidsmaker tot het nemen van een

4) De offerte voor het lease-alternatief is opgesteld door De Lage Landen Leasing BV.

5) Zie voor andere schemata en uitgangspunten: Boorsma, Rolleman en Waterbolk, op.cit., paragraaf 3.2.

6) Consistent met het gegeven dat lagere overheden vreemd vermogen tegen een relatief lage rente aan kunnen trekken.

7) Zie bij voorbeeld P.B. Boorsma, J.C. Koning en H.J. Lindenhovius, *Financieel management in gemeenten*, Enschede, 1983.

8) A.W.A. Joosen e.a., *Facetten van leasing*, Deventer, 1984, blz. 90.

duidelijke beslissing: rechtvaardigen de onweegbare baten het beslag op de middelen? Bovendien wordt door het signaal uit de markt (de lease-offerte) het inzicht in de imperfecties en de efficiency van de eigen organisatie vergroot. Dit kan leiden tot het nemen van kostenbesparende maatregelen zonder het niveau van dienstverlening aan te tasten. Kortom, men wordt gedwongen bij de besluitvorming over investeringsalternatieven de juiste prijskaartjes te hanteren. Een van de, ook voor een overheidsinstantie, belangrijke elementen in een investeringsbeslissing is de inschatting van het economische risico, gedefinieerd als 'de kans dat een bedrijfsmiddel sneller verouderd dan aangenomen wordt'. Leasing biedt een mogelijkheid tot afwenteling van dit risico op de lessor: in het contract kan een opzegmogelijkheid opgenomen worden. Over het algemeen kent een leasecontract een 'onopzegbare' periode en een periode waarin het contract voortijdig opgezegd kan worden. Het economische risico, dat de lessee moet dragen, is dan beperkt tot de onopzegbare periode.

Het is vrij eenvoudig in te zien dat het 'restwaarderisico' altijd door de lessor gedragen wordt. Veronderstel bij voorbeeld dat in het in de vorige paragraaf besproken voorbeeld de feitelijke restwaarde van de computer na drie jaar slechts f. 40.000 is in plaats van de gebudgetteerde f. 80.000. Wanneer tot aankoop zou zijn besloten zou dit een tegenvaller van f. 40.000 betekenen. Indien tot leasing zou zijn besloten kan een dergelijke tegenvaller vermeden worden door eenvoudig van de koopoptie af te zien en het bedrijfsmiddel aan de lessor over te dragen. Is de feitelijke restwaarde echter hoger dan de gebudgetteerde, dan effectueert de lessee uiteraard de koopoptie en int op deze manier zelf de boekwinst.

Het economisch risico – en het direct daaraan verbonden restwaarderisico – wordt enerzijds bepaald door de technische ontwikkeling in een bepaalde branche (zo zullen computers eerder verouderen dan brandweerauto's) en anderzijds door de beleidsvoornemens op de middellange termijn (het 'politieke risico'). Het is bij voorbeeld mogelijk dat lokale diensten regionaal samengevoegd worden hetzij in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, hetzij bij kleine gemeenten door herindeling. In een dergelijk geval moeten de gevolgen voor het eigen apparaat ingeschat worden: zijn investeringen nog zinvol? Zoals gezegd biedt leasing een mogelijkheid om dergelijke risico's af te wentelen. Door het economisch en politiek risico expliciet in de investeringsbeslissing in te brengen, ontstaat bovendien een integratie van het investeringsplan en het algemene beleidsplan.

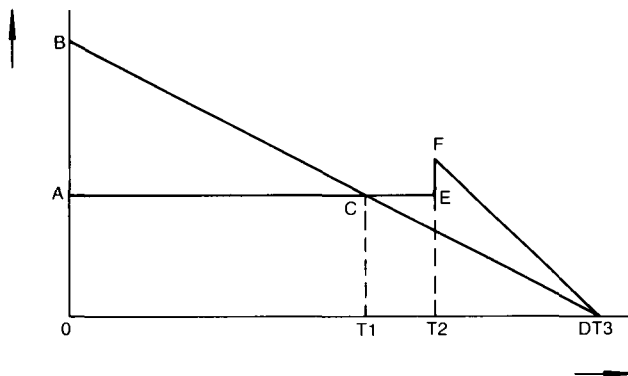
Beheersbaarheid van de uitgaven.

Wanneer een bedrijfsmiddel wordt aangetrokken is het van groot belang de hiermee gepaard gaande integrale jaarlasten zo exact mogelijk te bepalen: te hoge ramingen impliceren, ceteris paribus, een onnodige neerwaartse druk op het budget, te lage ramingen hebben tegenvallers in de volgende jaren tot gevolg. De variabelen die de kosten bepalen – de afschrijvingsperiode, de renteontwikkeling, het economische risico – moeten zo nauwkeurig mogelijk geschat worden.

Zoals in het bovenstaande reeds opgemerkt is, biedt leasing in dit opzicht onmiskenbaar voordelen: realistische inschatting van de afschrijvingsperiode, (gedeeltelijke) afwenteling van het economische risico en eliminatie van het restwaarderisico. Daarbij komt nog dat de lasten van leasing vrij eenvoudig gebudgetteerd kunnen worden omdat met vaste termijnen wordt gewerkt. Wordt bovendien tot all-inleasing besloten, dan staan ook de overige lasten vast en kunnen eveneens eenvoudig verwerkt worden.

Het is echter van belang op te merken, dat de begrotingsdiscipline in dit kader een bepalende factor is. Dit volgt direct uit het karakter van leasing (annuïtair) versus het karakter van koop lineaire afschrijving, althans in de meeste gevallen. Hierdoor ontstaat ruimte in de begroting welke voor een deel structureel is (de invloed van de WIR-premie) en voor een deel tijdelijk. Het figuur illustreert dit effect.

Figuur. Budgettaire effecten van leasing.



In de figuur is grafisch weergegeven het kostenverloop van aankoop door de gemeente zelf (lineaire afschrijving in T3 jaar, de restwaarde is nihil: de lijn BD) en van operationele leasing (jaarlijkse leasetermijn OA, leaseperiode T2 jaar). Om een vergelijkbare situatie te creëren wordt verondersteld, dat op moment T2 (= 80% van de economische levensduur) de koopoptie wordt geëffectueerd. De restwaarde wordt in de resterende 20% van de economische levensduur afgeschreven. De totale kosten van de methodes worden weerspiegeld door de oppervlakten onder de curves.

Zoals uit de figuur blijkt treedt in de eerste jaren een verschil tussen leasen en kopen op (oppervlak ABC). Daarna is het verschil omgekeerd en zijn de kosten van leasen hoger (oppervlak CEFD). Het structurele voordeel van leasen is het verschil tussen deze oppervlakten: (ABC) – (CEFD). Dit voordeel kan door de gemeente elders aangewend worden.

Wordt echter ook de bruto ruimte die ontstaat in periode OT, benut voor (structurele) uitgaven dan wordt het kostenvoordeel van leasing teniet gedaan door een uitgavenverhoging elders, en ziet men zich na verloop van tijd geconfronteerd met een lastenverzwaring. De gemeente moet zich niet 'rijk rekenen' door af te zien van 'oppervlakte CEFD'. Dit geldt zeker wanneer niet a priori aangenomen wordt dat het lease-contract gecontinueerd kan worden waardoor mogelijk in T3 wederom een piek in het (partiële) uitgavenpatroon kan optreden. Om deze reden lijkt het zinvol de afweging ten aanzien van het beslag op de door leasing vrijvallende middelen te leggen bij de afdeling financiën. Op deze manier wordt tevens het boekhoudtechnische afwentelingsprobleem van leasing (het voordeel van de leasende dienst wordt afgewenteld op de niet-leasende dienst doordat de gemeentelijk gehanteerde interne omslagrente bij leasing niet daalt) vermeden.

Liquiditeit

Zoals voor ieder bedrijf is ook voor een gemeente een dynamische analyse van de liquiditeitspositie – door middel van een liquiditeitsbudget – van belang. Zodoende kan immers aangegeven worden welk saldo periodiek belegd of opgenomen moet worden. Gegeven de rentever schillen tussen lang en kort vreemd vermogen, kan een dergelijke analyse kostenbesparend werken.

Ook in dit opzicht biedt het lease-alternatief een aantal voordelen. Ten eerste wordt, zoals hierboven reeds is aangegeven, de voorspelbaarheid van het uitgavenverloop vergemakkelijkt. Bovendien wordt leasing als 'maatkostuum' aangeboden: de tijdstippen van betaling alsook de hoogte van de termijn kunnen gevarieerd worden. Op deze manier kunnen de uitgaven afgestemd worden op de inkomende geldstromen waardoor het liquiditeitstekort beperkt wordt. Bovendien worden pieken in het budget door te gaan leasen vermeden 9).

9) Zie Boorsma, Koning en Lindenhovius, op.cit., blz. 64 e.v.; P.S.M. Hofhuis en C.P. Maan, *Naar een doelmatiger gemeentelijk kasbeheer*, Den Haag, 1985.

Financieel weerstandsvermogen.

De solvabiliteit van een onderneming heeft, als kengetal, een tweeledige functie. Ten eerste is deze ratio een indicatie voor de nog resterende opnamecapaciteit van vreemd vermogen (de kredietwaardigheid) en ten tweede een indicatie voor het vermogen om verliezen op te vangen (incasservermogen). In Nederland zijn gemeenten vrijwel onbeperkt kredietwaardig – door hun vermogen belasting te heffen van de ingezetenen en door toezicht van hogerhand – zo lang de kapitaallasten in de begroting ingepast kunnen worden. Het aantrekken van vreemd vermogen is voor een gemeente dan ook geen wezenlijk probleem. Het tweede solvabiliteitsaspect is echter ook voor een gemeente van belang. De gemeentelijke solvabiliteit – het financieel weerstandsvermogen – kan gedefinieerd worden als 'het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen'.

Leasing beïnvloedt dit financieel weerstandsvermogen op een aantal wijzen. Allereerst wordt het financieel weerstandsvermogen voor een belangrijk deel bepaald door de kans op financiële tegenvallers. Zoals hierboven reeds aangetoond is, kan door leasing een aantal risico's afgewendeld worden. Hierdoor is de kans op tegenvallers kleiner. Daarnaast heeft leasing het voordeel dat het instellen van zogenaamd 'egaliseringsfondsen' (bestemmingsreserves) om voorspelbare pieken in het uitgavenpatroon op te vangen, gedeeltelijk overbodig wordt. Voorwaarde hiervoor is uiteraard dat de bedrijfsmiddelen ook geleast kunnen worden hetgeen niet altijd het geval zal zijn.

Het financieel weerstandsvermogen van een gemeente wordt door een aantal factoren bepaald (10). Een van de negatieve invloeden is het aangaan van uitgavenverplichtingen. In deze zin is leasing negatief te waarderen omdat immers beslag wordt gelegd op een deel van de ruimte van de volgende jaren doch hetzelfde geldt voor de aflossingsverplichtingen in het geval dat een gemeente het goed met een lening financiert. Daarnaast is het bij leasing niet meer mogelijk om door versneld afschrijven 'onzichtbare' reserves op te bouwen. Per saldo daalt hierdoor de financiële flexibiliteit van een gemeente. In wezen is dit de prijs die betaald moet worden voor het afvlakken van de (investerings)pieken in het uitgavenverloop.

Bestuurlijke aspecten

De invloed van leasing op het politieke management kan opgespoord worden door na te gaan welke effecten leasing heeft op het begrotingsrecht van de gemeenteraad. Deze vraag kan beantwoord worden door de invloed van leasing op de functies en beginselen, die een begroting geacht wordt te vervullen, te analyseren (11). Opgemerkt moet daarbij worden dat op dit punt geen algemeen geldende uitspraken gedaan kunnen worden. De bedoelde invloed hangt namelijk samen met de procedurele vormgeving (wordt door de raad per geval 'geautoriseerd' of wordt decentraal beslist op basis van een algemene machtiging). Uit de gevalstudies is ook gebleken dat deze vormgeving per gemeente sterk verschilt (12).

Voor een aantal begrotingsfuncties heeft leasing opmerkelijke consequenties. Op de eerste plaats draagt leasing bij tot het beter uit de verf komen van de 'huishoudplanfunctie': de ramingen zijn nauwkeurig en de tijdstippen van betaling zijn exact bekend. Deze voordelen hebben ook op de beheersfuncties een positieve invloed welke nog verstrekt wordt door de eliminatie van renteschommelingen. Hierdoor wordt de controle vergemakkelijkt. Voorwaarde hiervoor is echter dat de 'controleurs' – de raadsleden maar in principe ook de geïnteresseerde derden – het begrip 'leasing' kennen en kunnen doorgronden. Als relatief nieuwe en onbekende beheersvorm kan leasing in dit opzicht versluierend werken. Om dit tegen te gaan is enige toelichting in de begroting vereist: het lease-object; het betalingschema; de restwaarde e.d.

Een belangrijk, door leasing opgewekt, effect is een verschuiving in de begroting: van kapitaaldienst naar gewone dienst. Dit geeft een duidelijker beeld van de financiële positie van de gemeente omdat gebroken wordt met het gebruik om ieder jaar met een 'lege' kapitaaldienst te beginnen. Deze wordt dan in de loop van het jaar ingevuld. Door leasing wordt dit versluierende effect (ten dele) ondervangen.

Uit de inhoud van dit artikel tot dusver zou gemakkelijk de conclusie getrokken kunnen worden, dat leasing een 'no losers transaction' is. Micro-economisch bezien – vanuit het perspectief van de gemeente is dit ook zo: veel plussen, weinig minnen. Dit beeld verandert echter indien naar het macro-economisch effect wordt gekeken. Voor de overheid als geheel staat tegenover de indirect ontvangen WIR-premie een uitgave op het begrotingsfonds investeringsrekening dat gefinancierd wordt door belastingopbrengsten. Voor de volkshuishouding als geheel is dit echter niet geheel een 'vestzak-broekzakoperatie': de extra belastingdruk, noodzakelijk voor de extra premies brengt, behalve de inningskosten van de fiscus en de administratieve kosten van de contribubelen extra lasten voor de samenleving met zich mee: 'efficiencykosten' van belastingheffing (de z.g. 'tax-burden').

In de tweede plaats zijn er extra rentekosten die bij de lease-constructie door de overheid moeten worden gemaakt in vergelijking met rechtstreekse leningfinanciering, dit zijn extra kosten voor de overheid en voor de samenleving als geheel. Vanuit dit perspectief lijkt niet veel te pleiten voor de leaseconstructie waarbij de overheid, via het bedrijfsleven, zich zelf WIR-premies uitbetaalt. Tegen deze redenering kan worden ingebracht dat de bezuinigingsproblematiek de neiging heeft de investeringsuitgaven van de overheid weg te drukken (een tweede soort 'crowding out') en een waarborg voor een zeker investeringsniveau wenselijk is. Hiertoe is echter geen WIR-constructie noodzakelijk. Sterker is het argument dat deze constructie is toegelaten voor overheidsinstellingen om de uitvoering van de wetgeving te vereenvoudigen. Deze deregulering wordt geacht een positieve uitwerking te hebben op de economie als geheel.

Voor individuele lagere overheden zal deze macro-economische functie zelden de doorslag geven bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van leasing als financieringsvorm. Dit in tegenstelling tot het rijk waarvoor deze begrotingsfunctie wel op de eerste plaats behoort te staan. In dit licht is het dan op z'n minst opmerkelijk te constateren dat ook de rijkskantoor-machine-centrale 'WIR-leasing' toepast, terwijl ook de rijksgebouwdienst een 'leasing-artikel' op de begroting heeft.

Met betrekking tot de comptabele verwerking van leasecontracten is de ervaring gering. Dit wordt veroorzaakt door het recente karakter van de lease-optie alsook door de invoering van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften (13). Consistent met het bovenstaande en gelet op de klassieke begrotingsbeginselen (voorafgaande autorisatie, periodiciteit, universaliteit, eenheid, doelmatige indeling, specificatie en accuratesse) lijkt een relatief uitgebreide financiële verslaglegging wenselijk. Alle uitgaven ten behoeve van leasing moeten 'bruto' in de begroting opgenomen worden. Dit betekent onder meer dat de koopoptie als een niet-geactiveerde uitgave geboekt zou moeten worden. Bovendien is het van belang de lease-termijnen in de meerjarenraming op te nemen: de opname van een post enkel voor de eerste-jaarstermijn zal al snel leiden tot een 'camelnose' in de begroting. Ten slotte kan gewezen worden op het belang van uitsplitsing van de lasten naar kostensoort en -plaats. Dit komt zowel de autorisatie- als de beheerstechnische functie ten goede en biedt bovendien inzicht in het gemeentelijk leasebeleid.

10) Boorsma, Koning en Lindenhovius, op.cit., blz. 47.

11) Zie voor een overzicht van deze begrotingsfuncties idem, blz. 21 e.v.

12) Boorsma, Rolleman en Waterbolk, op.cit., hoofdstuk 5.

13) Staatsblad, 1982, nr. 594.

Juridische aspecten

Een leasecontract is geen benoemde overeenkomst: een specifieke civiele wetgeving ontbreekt 14). Dit impliceert dat de inhoud van het contract de rechtsrelatie tussen lessor en lessee voor een groot deel bepaalt. Het is dan ook zinvol een aantal lease-aspecten formeel in het contract vast te leggen: het lease-object (inclusief garantie, verzekering e.d.), de eigendomsverhouding, de contractduur (inclusief de 'triple option') en de verplichtingen van de lessee (betalingscondities, onderhoud e.d.).

De effecten die uit deze aspecten voortvloeien dienen uiteraard mede onderwerp van de lease-koopafweging te zijn. Zo stellen bepaalde lessors een 'all-riskverzekering' verplicht of nemen het al dan niet verkrijgen van WIR-premie als ontbindende voorwaarde in het contract op. Het spreekt voor zich dat dergelijke eisen verstrekkende gevolgen kunnen hebben: een grondige analyse van het contract is noodzakelijk. Bovendien bevat een lease-contract een aantal 'onderhandelbare' punten: de hoogte van de termijnen en de contractvoorwaarden doch ook het type verzekering. Het is dan ook zinvol meerdere offertes (in uitgewerkte vorm) te vragen. De gemeentelijke onderhandelingskracht, gebaseerd op ervaring en financieel-juridische deskundigheid, bepaalt dan het resultaat. Om deze onderhandelingskracht te vergroten lijkt intergemeentelijke informatieuitwisseling – met een coördinerende rol voor bij voorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – een probaat middel.

Behalve naar het privaatrechtelijk kader is ook gekeken naar de publiekrechtelijke aspecten van leasing. Deze bleken niet van invloed te zijn: noch op basis van de Wet kapitaaluitgaven lager publiekrechtelijke lichamen, noch op basis van de Gemeentewet (financieel toezicht door de provincies) zijn tegen leasing bezwaren aan te tekenen. De lease-koopafweging wordt als een interne gemeentelijke aangelegenheid beschouwd.

De stand van zaken

Om enig zicht te krijgen op de activiteit van lagere overheden op de voor hen potentieel zeer lucratieve leasemarkt, is in de laatste weken van januari 1986 een kleine enquête gehouden onder 30 gemeenten en 5 provincies. Deze enquête is qua omvang te beperkt om aan de resultaten representatieve waarde toe te kennen. Uitspraken over de gemeenten in Nederland zijn dan ook niet verantwoord er zullen ook niet gedaan worden. Desalniettemin zijn de uitkomsten dermate interessant, dat publikatie zinvol is. Allereerst is getracht de omvang van de activiteit te meten door te peilen hoeveel activa geleast zijn. Tabel 2 geeft de antwoorden op deze vraag.

Uit de tabel kan afgeleid worden dat een relatief grote meerderheid niet actief is. Verwonderlijk is dit in wezen niet: uit eerder onderzoek is reeds gebleken dat overheden grosso modo niet bedrijfsmatig opereren. De gemeenten die wel leasen is gevraagd welke activa geleast worden. Veel genoemd werden auto's (50%), computers (64,3%) en kantoorinventaris (21,4%). Daarnaast werden uiteenlopende zaken als telemetrie-apparatuur, drukkerij-artikelen en minicontainers genoemd. (We zien af van repro-apparatuur die bijna altijd wordt geleast).

Vervolgens is aan deze respondenten gevraagd naar de redenen om tot leasing te besluiten. Alle respondenten noemden het WIR-voordeel. Andere redenen waren het afwentelen van risico's (21,4%) en procedurele voordelen (7,1%). Eén respondent stelde dat leasing, ook in tijden van neerwaartse druk op de begroting, een normale afschrijvingstermijn gehanteerd kan worden. De 'aandrang' van financiën om de termijn te verlengen om zo de druk op het budget te verminderen kan eenvoudig weerstaan worden: de leasetermijnen moeten immers 'gewoon' betaald worden.

Tabel 2. De lease-activiteit van lagere overheden

Aantal activa	Aantal gemeenten
3 of meer	6 (16,6%)
1 of 2	8 (22,2%)
Geen	22 (61,1%)
Totaal	36 a) (99,9%)

a) De nonrespons (1 gemeente) is uit de steekproef verwijderd.

Tabel 3. Redenen om af te zien van leasen

Reden	Aantal keren genoemd
1. Onbekende methode	12 (54,5%)
2. Te duur	7 (31,8%)
3. Werkgelegenheid daalt	3 (13,6%)
4. Moeilijk uitvoerbaar	2 (9,0%)
5. Geen 'lease-investeringen'	4 (18,1%)
6. Psychologische argumenten	2 (9,0%)
7. Ideële motieven	2 (9,0%)

De niet-leasende respondenten is gevraagd naar de redenen van deze beslissing. Tabel 3 geeft de antwoorden op deze vraag. Omdat sommige respondenten verscheidene antwoorden gaven is tussen haakjes de relatieve frequentie weergegeven (n = 22).

Uit de tabel valt de onbekendheid met de materie duidelijk af te lezen. Niet alleen de eerste, veelgenoemde, reden geeft dit aan, ook de redenen 3,4 en 5 zijn hiervoor indicaties. De werkgelegenheid wordt slechts angetast wanneer serviceleasing toegepast wordt. Verplicht is dit echter niet zodat deze reden geen belemmering behoeft te vormen. De reden 'moeilijk uitvoerbaar' kan de beslissing evenmin dragen. Een gemeente kan namelijk zelf de inkoop verzorgen en alleen de administratie en juridische afwikkeling aan de lessor overlaten. In vergelijking met het koopalternatief is de uitvoerbaarheid dan niet veranderd. De reden 'geen investeringen die geleast kunnen worden' doet merkwaardig aan: de objecten die geleast kunnen worden variëren van brandweerauto's tot koffiezetapparatuur, van computers tot houtversnipperaars, van bloedproefapparatuur tot spraakvormers, van schaftwagens tot muziekinstrumenten, enz. 15). Het lijkt onwaarschijnlijk, dat een willekeurige gemeente in een willekeurig jaar niet één van deze bedrijfsmiddelen behoeft aan te schaffen.

Onder het hoofd 'psychologische argumenten' zijn twee verschillende redenen ondergebracht: prestige-overwegingen ('als gemeente moet je dat toch zelf hebben') en het nadeel van de juridische eigendomsverdracht ('is de feitelijke beschikkingsmacht groot genoeg?'). Opmerkelijk was ten slotte dat twee respondenten op het macro-economisch aspect wezen: „waar zijn we als gezamenlijke overheid nu mee bezig?” (zie tabel 3, reden 7). Een van beide meende overigens dat dit argument in de steeds zakelijker wordende verhouding met het rijk geen doorslaggevende rol zou spelen als de financiële voordelen aanmerkelijk zouden zijn.

Ten slotte is de respondenten die weinig of niet leasen gevraagd wat hun verwachtingen voor de toekomst op dit punt zijn. Opmerkelijk is dat 75% van deze groep verwacht meer te gaan leasen. Dit wijst op positieve ervaringen met deze beheers- en financieringsvorm omdat het leasen van een actief door deze groep voornamelijk is bedoeld om ervaring op te doen. De respondenten die niet leasen stellen in meerderheid (59,1%) in de toekomst dit ook niet te gaan

14) Alleen het finale onderscheid tussen financiële leasing en operationele leasing is door de Hoge Raad nader ingevuld, Arrest Hoge Raad, 8 mei 1985, nr. 26635.

15) Boorsma, Rolleman en Waterbolk, op.cit., paragraaf 6.2. In deze paragraaf staat een lijst 'lease-bare' objecten ter illustratie.

doen. Onbekend maakt blijkbaar onbemind. Toenemende bekendheid te zamen met bezuinigingsdruk zullen hier noodzakelijke wijziging in aanbrengen. Jaarlijks wordt door voor ca. f. 1 mrd. in roerende goederen geïnvesteerd 16). Niet alle roerende goederen komen echter voor 'WIR-leasing' in aanmerking. Een voorzichtige schatting leert dat de omvang van de leasemarkt voor lagere overheden zo'n f. 630 mln. bedraagt 17). In hoeverre deze markt op dit moment reeds gepenetreerd is, valt op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Aangenomen mag echter worden dat, naarmate het lease-alternatief meer bekendheid krijgt, leasing door lagere overheden een hogere vlucht zal ne-

men. Hierbij moet dan wel aangetekend worden, dat dit met name ook afhangt van de ontwikkelingen met betrekking tot de WIR.

P.B. Boorsma
H. Rolleman
A.J. Waterbolk

16) Ontleend aan CBS, *Overheidsfinanciën 1981 en 1982*, Voorburg, 1986.

17) Gebaseerd op de gegevens van Enschede (een gemeente die veel least): ruim f. 45 per inwoner.