

Gemeentelijk bezit is belast met schuld

Het eigen vermogen is ongeschikt voor een oordeel over de financiële vermogenspositie van gemeenten. Daarvoor kan men beter kengetallen over de schuld gebruiken.

Met de overstap van gemeenten naar een baten-lastenstelsel voor de verslaglegging in de jaren tachtig is het eigen vermogen in de vorm van reserves op de balans verschenen. Met de overstap is de praktijk gegroeid het eigen vermogen als uitgangspunt te nemen voor een oordeel over de financiële vermogenspositie van gemeenten. De aandacht voor het eigen vermogen van gemeenten lijkt ingegeven door het bedrijfsmatig denken over het overheids-handelen. Maar bij het beoordelen van vermogensposities van commerciële bedrijven gaat evenveel aandacht uit naar de schulden en het bezit. De schulden van gemeenten spelen bij veel commentatoren, beleidsmakers en wetenschappers nagenoeg geen rol. Een voorbeeld is het onderzoek van COELO naar de financiële positie van de gemeente Harlingen (Allers *et al.*, 2008). Bij het in kaart brengen van de financiële vermogenspositie wordt geen aandacht geschonken aan de hoogte van de schulden. Meerdere commentatoren dichten het gemeentelijk eigen vermogen zelfs eigenschappen van geldelijke vermogens toe. Zo spreekt Wassenaar (2009) over de financieringsfunctie, de inkomstenfunctie en de bestedingsfunctie van het eigen vermogen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt bij ontspoorde financiën van een gemeente een plafond aan het aanwezige eigen vermogen bij de toekenning van zogenaamde artikel 12-steun.

De internationale economische literatuur over overheidsfinanciën (Musgrave, 1973), richt zich voor de beoordeling van financiële vermogensposities van territoriale overheden op de schulden. Voor het beoordelen van de financiële positie van het Rijk is het uitgangspunt dan ook de schuld. Dit eventueel aangevuld met een bespiegeling over de bezittingen. Gemeenten vertonen qua huishouding grote gelijk-nis met het Rijk. Het eigen vermogen is daarom ongeschikt voor een oordeel over de financiële vermogenspositie van gemeenten. Daarvoor moeten juist kengetallen over de schuldpositie worden gebruikt. Aanvullend kan vervolgens de blik op het bezit worden gericht.

Gemeenten worden niet verhandeld

Op de balans van een commercieel bedrijf staat aan de creditzijde hoe de bezittingen zijn gefinancierd.

Daar staat hoeveel schulden het bedrijf is aangegaan en welk aandeel van de bezittingen het bedrijf heeft gefinancierd met het ophalen van kapitaal en door winstinhouding. Het ingebrachte kapitaal en de niet uitgekeerde winst vormen samen het eigen vermogen. Het eigen vermogen verschaft de aandeelhouders informatie over het risicodragend kapitaal dat ze in het bedrijf hebben zitten. Het geeft bij benadering aan hoeveel geld voor de aandeelhouders overblijft na liquidatie van het bedrijf.

Zakenrelaties lezen mede aan het eigen vermogen af of vorderingen inbaar zijn. Bij een laag eigen vermogen ontstaat het gevaar dat de schuldeisers het vertrouwen opzeggen. Als het eigen vermogen verder zakt, schieten de schuldeisers bij een faillissement van het bedrijf erbij in. Ook speelt de hoogte van het eigen vermogen een rol bij de prijsbepaling bij verkoop van een aandeel van het bedrijf.

Het gemeentelijk eigen vermogen ontbeert bovengenoemde functies. Gemeenten kennen geen externe financiering door uitgifte van aandelenkapitaal. Verhandelbare aandelen in gemeenten bestaan niet en gemeenten keren geen dividend uit. Liquidatie waarbij het eindsaldo na verevening aan de inwoners wordt uitgekeerd, komt niet voor. Een gemeente gaat hooguit op in een andere gemeente.

Eigen vermogen is geen geld

Het eigen vermogen op de gemeentelijke balans is geen geld. Het zit vast in gemeentelijk bezit zoals schoolgebouwen, maar in welk specifiek bezit op de balans het eigen vermogen vastzit, is niet aan te wijzen. Voor de geldelijke tegoeden van een gemeente moet men bij de bezittingen op de debetzijde van de balans kijken. Het eigen vermogen op de gemeentelijke balans geeft slechts aan in hoeverre het bezit niet met schulden is belast.

Het eigen vermogen van een gemeente wordt gevormd door rekeningoverschotten en niet door winst. Bij de meeste gemeentelijke producten is geen rechtstreeks verband tussen de inkomsten en de uitgaven. De uitgaven worden hoofdzakelijk gefinancierd uit belastingen die de gemeente zelf int of die het Rijk int en via de algemene uitkering en specifieke uitkeringen aan de gemeente overdraagt. Het behalen van rekeningoverschotten is geen doel op zich. Rekeningoverschotten dienen om rekeningtekorten uit andere jaren op te vangen. In die zin vervult het gemeentelijk eigen vermogen een bufferfunctie.

Een bufferfunctie is geen financieringsfunctie. Voor de financiering van een uitgave heeft een gemeente

JAN VAN DER LEI
Beleidsmedewerker
bij de Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

geld nodig. Het vormen van bestemmingsreserves binnen het eigen vermogen voor toekomstige investeringen maakt slechts de investeringvoornemens zichtbaar, en dat staat los van de financieringsvraag. Ondanks eigen vermogen kan de bankrekening leeg zijn; dan moet voor een investering geld worden geleend.

De post eigen vermogen brengt ook geen rente-inkomsten met zich mee. Als een gemeente om bedrijfseconomische redenen bespaarde rente over het eigen vermogen opvoert, dan wordt een even grote fictieve rentelast als tegenboeking opgenomen. Per saldo wordt niets geboekt. Geld niet uitgeven is wat anders dan geld ontvangen.

Het eigen vermogen geeft ook niet aan of er genoeg geld is voor bestedingen, want de bestedingsruimte van een gemeente hangt allereerst af van de inkomsten. Stijgen de uitgaven boven de inkomsten uit, dan valt een gemeente terug op zijn banktegoeden. Staat er ondanks eigen vermogen niet genoeg geld op de bank, dan moet de gemeente het geld lenen, bezittingen verkopen, de belastingen verhogen of bezuinigen.

Een rekenkundige restpost

Het is moeilijk een norm te geven voor het noodzakelijk aan te houden eigen vermogen. De ene gemeente zonder eigen vermogen hoeft geen probleem te hebben om de begroting sluitend te maken, terwijl de andere gemeente met een eigen vermogen van veertig procent van het balanstotaal de begroting met moeite rond kan krijgen. De nadruk bij een gemeente ligt juist op het meerjarig evenwicht tussen de baten en lasten. Een gemeente die al zijn investeringen in maatschappelijk nut, zoals wegen, meteen als kosten neemt in plaats van op de balans activeert, en al zijn andere productiemiddelen inclusief het gemeentehuis huurt in plaats van aanschaf, is ondanks een negatief eigen vermogen gezond als de baten en lasten meerjarig in evenwicht zijn.

Omgekeerd heeft een grote gemeente met een brede publieke taakopvatting die ervoor kiest deze taken zo veel mogelijk met eigen middelen uit te voeren, en daarbij de maatschappelijke investeringen zo veel mogelijk activeert, bij een met andere gemeenten vergelijkbare schuld juist een zeer hoog eigen vermogen. Een dergelijke gemeente kan door het vele publieke bezit en de bijbehorende lasten er financieel slecht voor staan en grote moeite hebben een sluitende rekening te presenteren.

De omvang van het gemeentelijk eigen vermogen wordt bepaald door het dubbelboekhouden. Het bedrag aan de rechterzijde van de balans moet even groot zijn als het bedrag aan de linkerzijde. Het eigen vermogen bij een gemeente is de rekenkundige restpost die de balans in evenwicht brengt. De omvang volgt uit de rekensom: waarde van de bezit-

Bij te hoge schulden verdrukken de rentekosten de bekostiging van noodzakelijke publieke voorzieningen

tingen aan de linkerzijde minus de schulden aan de rechterzijde van de balans.

Het eigen vermogen is wispelturig

Omdat het eigen vermogen een rekenkundige restpost is, hangt de omvang van dat eigen vermogen af van de waarderingsgrondslagen voor de bezittingen en de schulden. De kunst van het dubbelboekhouden eist daarbij dat het eigen vermogen gelijk is aan het eigen vermogen aan het eind van het voorgaande jaar plus het rekeningresultaat van het lopende jaar. Daarmee is de hoogte van het eigen vermogen ook afhankelijk van de regels wanneer kosten en inkomsten in enig

jaar worden verantwoord. Het maakt dat het gemeentelijk eigen vermogen geen eenduidige grootheid is.

Koopt een gemeente een nieuwe brug en activeert ze deze op de balans, dan gebeurt er in het jaar van aankoop, ondanks de uitgaven, niets met het eigen vermogen. Pas in de navolgende jaren wordt het eigen vermogen jaarlijks belast door de afschrijving op de brug. Wordt de aanschafprijs van de brug daarentegen in hetzelfde jaar als kostenpost opgevoerd, dan daalt het eigen vermogen met dat bedrag. Zo ook beïnvloedt de keuze van een waarderingsgrondslag voor de voorraden de hoogte van het eigen vermogen. Het eigen vermogen is daardoor een wispelturige post en minder geschikt als onderdeel van kengetallen over de financiële vermogenspositie.

De hoogte van de schulden is niet afhankelijk van de waarderingsgrondslagen van andere balansposten of wanneer kosten en inkomsten in enig jaar worden genomen. De hoogte van de schulden is gelijk aan het bedrag aan schulden dat is aangegaan en nog niet is afbetaald. De schulden worden op de post voorzieningen na, nominaal gewaardeerd. Een mutatie van de gemeentelijke bezittingen door inkoop of verkoop komt direct tot uiting in een mutatie van de schulden, de vorderingen of de liquide middelen, ofwel de netto-schuld. Dat geldt eveneens voor de ontvangst van inkomsten en de betaling van kosten. De schuld is zodoende een betrouwbaar gegeven en goed bruikbaar voor de samenstelling van kengetallen over de financiële vermogenspositie.

Gemeenten zijn consumptiehuishoudingen

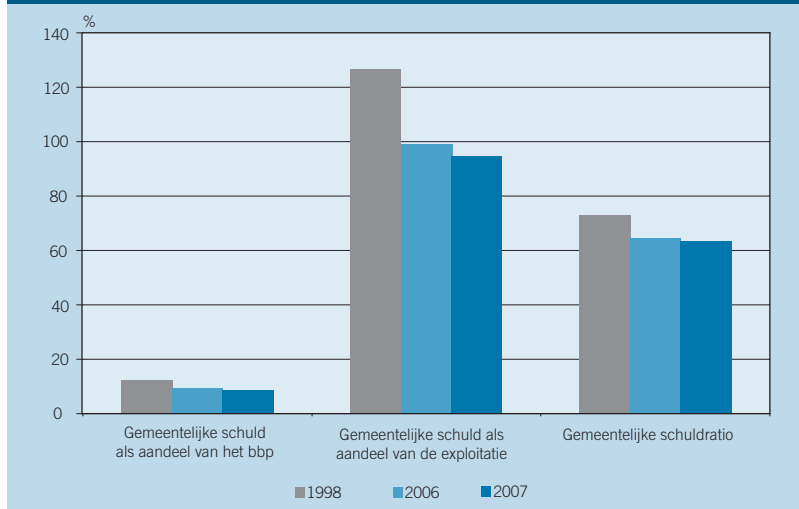
Bij commerciële bedrijven vraagt de aandeelhouder zich af hoeveel winst er met zijn aandeel in het eigen vermogen wordt gemaakt. Ook het geleende kapitaal wordt ingezet voor het maken van winst. Met de schuld wordt geld verdiend als het rendement op het totale vermogen hoger is dan de rente op de schuld. Door deze zogenaamde hefboomwerking wordt het rendement op het eigen vermogen opgestuwd. Met een grote hefboom, dat wil zeggen veel schulden, kan een hoog rendement op het eigen vermogen worden behaald. Maar bij tegenvallende verkopen slaat de winst om in verlies en komt bij een grote hefboom de bodem van de kas extra snel in zicht door de rentebetalingen en aflossingen op de schulden. Gemeenten maken geen winst op de productie. De inkomsten zijn grotendeels afkomstig uit belastingen en overdrachten van het Rijk. Gemeenten zijn consumptiehuishoudingen en daarvoor geldt dat het bezit juist kosten met zich meebrengt. Een schoolgebouw veroorzaakt naast de kosten van de investering ook onderhoudskosten, zonder dat daar directe opbrengsten tegenover staan. Als voor de investering geld is geleend, komen daar de rentekosten van de lening bovenop. Schulden van gemeenten veroorzaken rentekosten zonder dat daar inkomsten tegenover staan.

Over de hoogte van de schulden zegt het eigen vermogen niets. Tegenover een eigen vermogen van een miljoen euro kan een miljoen euro aan schulden staan, maar ook vijftien miljoen euro aan schulden. Rentekosten op schulden zijn bijkomende kosten voor een gemeente. Bij te hoge schulden verdrukken de rentekosten de bekostiging van noodzakelijke publieke voorzieningen.

Het gevaar voor een gemeente bestaat eruit, dat door hoge ambities te grote investeringen met geleend geld worden gedaan. Een hoog investeringsniveau is direct zichtbaar in de groei van de schuld. Aan de hoogte van de schuld is in de regel te zien of er veel investeringen zijn gedaan en in hoeverre de investeringen

Figuur 1

Schuld van gemeenten, 1998, 2006 en 2007 (in procenten).



Bron: CBS

nog niet zijn afbetaald. De hoogte van de schuld geeft eveneens een indicatie van de bijkomende rentekosten die op de rekening drukken. Kengetallen op basis van schulden zijn daarom goed bruikbaar voor een oordeel over de financiële vermogenspositie van gemeenten.

Terug naar de overheidsschuld

Voor een oordeel over de financiële vermogenspositie van gemeenten moet men kijken naar de schulden. Het is raadzaam de regelgeving voor het beoordelen van de gemeentefinanciën op dit punt aan te passen. Er zijn nieuwe instrumenten en normen op basis van schulden nodig.

Het kengetal schuld als aandeel van de totale inkomsten is een goed vertrekpunt voor het formuleren van nieuwe normen. Dit kengetal leent zich goed voor de vergelijking van gemeenten onderling. Doordat de schulden worden afgezet tegen de inkomsten, zegt het kengetal hoe een gemeente zijn leencapaciteit benut. Het kengetal geeft een indicatie van de rentedruk op de rekening. De schuld die een gemeente kan dragen, hangt samen met de hoogte van de inkomsten. Bij hogere inkomsten is er in absolute zin meer ruimte voor rentekosten en aflossingen van schulden en dus ruimte voor meer schulden.

Gemeenten verschillen in inwonertal, zodat een kengetal schuld per inwoner eveneens bruikbare cijfers levert. Bij een vergelijking van gemeenten met dit kengetal moet men zich beperken tot gemeenten met dezelfde structuurkenmerken. Afhankelijk van de kenmerken van een gemeente heeft deze meer of minder inkomsten per inwoner uit bijvoorbeeld het gemeentefonds en ook meer of minder publiek bezit per inwoner. Zo ontvangen gemeenten met een centrumfunctie omgerekend een hogere bijdrage per inwoner uit het gemeentefonds waardoor ze meer ruimte voor schulden hebben. Ook hebben centrumgemeenten vanwege de centrumfunctie meer publiek bezit per inwoner; het investeringsniveau ligt hoger.

Het aandeel van de schuld in het totaal vermogen, ofwel de schuldratio, is ook bruikbaar voor een oordeel over de financiële vermogenspositie. Overigens is dit kengetal gelijk aan één minus de solvabiliteitsratio, het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen. Met de schuldratio wordt dan ook zijdelings naar het eigen vermogen gekeken. De uitkomst van de schuldratio is daarmee evenals de solvabiliteitsratio afhankelijk van de toegepaste waarderingsgrondslagen. Vooral het wel of niet activeren van investeringen in maatschappelijk nut is van grote invloed. Het bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van gemeenten onderling en het stellen van een norm.

Na een blik op de schulden kan men zich vervolgens afvragen of al het bezit op de balans wel nodig is voor de uitoefening van de publieke taak. Een deel kan wellicht worden verkocht voor de aflossing van de schulden.

Ontwikkeling gemeentelijke schuld

Berekeningen op basis van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de ontwikkeling van financiële vermogenspositie van de Nederlandse gemeenten leveren het volgende beeld: ultimo 2007 bedraagt op een balanstotaal van 79 miljard euro de schuld inclusief voorzieningen 50 miljard euro. De schuldratio komt daarmee uit op 63 procent. Trekt men van de schulden de kortlopende vorderingen en liquide middelen af, dan resteert een nettoschuld van 38,5 miljard euro. Dat is 2.342 euro per inwoner en een nettoschuld als aandeel van de inkomsten van 74 procent.

De schuld van gemeenten is gelijk aan 8,8 procent van het Nederlandse bruto binnenlands product. Dit bij een gemeentelijk aandeel in de Nederlandse economie van 9,2 procent van het bbp.

In 1998 bedroeg de schuld van de Nederlandse gemeenten nog 44,4 miljard euro. In figuur 1 is te zien dat ondanks de groei van de schuld over de periode 1998–2007, de schuld relatief gezien is gedaald. Het bruto binnenlands product is, evenals de omvang van de exploitatie van gemeenten, sneller gegroeid. Dat geldt ook voor de omvang van het publiek bezit op de balans van gemeenten (Van der Lei, 2009).

De omvang van het eigen vermogen is door de groei van het publiek bezit op de balans van gemeenten toegenomen van 16,6 miljard euro in 1998 tot 29 miljard euro in 2007. Dit leidt bij de huidige eenzijdige oriëntatie op het eigen vermogen tot een roep om dat vermogen in te zetten. Maar een afbouw van het eigen vermogen bij een gelijkblijvende behoefte aan publiek bezit houdt in dat gemeenten meer schulden moeten aangaan. Het publiek bezit van gemeenten is nog lang niet afbetaald.

LITERATUUR

Allers, M., L. Toolsema en A. Zeilstra (2008) *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*. Groningen: COELO.

Lei, J. van der (2009) *Is er ruimte voor meer schuld?* In: Centraal Bureau voor de Statistiek en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Leven in Nederland*. Voorburg: CBS.

Musgrave, R. (1973) *Public finance in theory and practice*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Wassenaar, M. (2009) *Wat moeten de gemeenten en provincies met al dat geld*. *Tijdschrift voor public governance, audit & control*, 7(3), 43-46. DS 1916