



Gemeenten rijker dan gedacht

Auteur(s):

Gerritsen, E.

*De auteur is verbonden aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (coelo) van de Rijksuniversiteit Groningen.**Met dank aan Maarten Allers, Sandra Schrantee en Cees Sterks voor waardevol commentaar. E.Gerritsen@eco.rug.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4392, pagina 08, 10 januari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

financiering

Gemeenten rekenen zich niet rijk, integendeel. Door deelnemingen tegen de boekwaarde te waarderen, ontstaat geen goed beeld van de werkelijke vermogenspositie.

De vermogensposities van gemeenten zijn verre van transparant. Uit eerder onderzoek naar de gemeentelijke balansen blijkt dat de ene gemeente aanzienlijk meer vermogen bezit dan de andere ¹. Deze balanscijfers geven echter geen goed beeld van de gemeentelijke vermogensposities. Eén van de redenen hiervoor is dat gemeenten volgens de voorschriften hun deelnemingen in bijvoorbeeld nutsbedrijven voor de verkrijgingswaarde op hun balans moeten zetten. Om een beter beeld te krijgen is nader onderzoek gedaan naar de werkelijke waarde van gemeentelijke deelnemingen ². Die blijken acht miljard euro waard te zijn, vijf maal zo veel als de boekwaarde ³.

Stille reserves

Met enige regelmaat schrijven de kranten over de enorme boekwinsten van gemeenten bij de verkoop van deelnemingen. De grootste klappers moeten nog komen. De meeste nutsbedrijven zijn nog steeds in handen van de provincies en gemeenten. Boekwinsten ontstaan bij de verkoop van activa waarvan de economische waarde hoger ligt dan de boekwaarde. Het verschil tussen de economische waarde en boekwaarde vormt de stille reserve. Deze stille reserves in de deelnemingen worden hieronder in kaart gebracht.

Intrinsieke waarde

Het bepalen van de economische waarde van deelnemingen is in veel gevallen een onmogelijke zaak. Veruit de meeste deelnemingen en effecten zijn beperkt of in het geheel niet verhandelbaar. De intrinsieke waarde van de deelnemingen is wel vast te stellen. Dit is de waarde van de deelnemingen op basis van het eigen vermogen van de betrokken instellingen. Door de boekwaarde in de gemeentelijke balansen te vervangen door de intrinsieke waarde van deelnemingen ontstaat een realistischer beeld van de vermogenspositie van gemeenten ⁴.

Belang van inzichtelijkheid

Het anders waarderen van de deelnemingen levert de burger geen lagere belastingen of meer voorzieningen op. Waarom zouden gemeenten dan inzicht moeten hebben in de waarde daarvan?

Gemeenten hebben een deelneming in een instelling of bedrijf vanwege het publieke belang dat zij of het Rijk daaraan hechten. Gemeenten hebben de taak erop toe te zien dat dit publieke belang wordt behartigd. Het belegde geld dient effectief en efficiënt te worden ingezet. Voor een doeltreffend toezicht op deelnemingen is minimaal vereist dat gemeentebestuurders weten hoe groot hun belang is en hoe het bedrijf of de instelling waarin wordt deelgenomen er financieel voor staat. Dat is niet altijd het geval. Zo heeft een gemeenteambtenaar recent bij toeval via een bericht in de lokale krant ontdekt dat zijn werkgever aandelen bezit in een parkeergarage. Dankzij deze oplettende ambtenaar ontvangt de gemeente thans dividend.

Bij verhandelbare deelnemingen is het zo mogelijk van nog groter belang om goed op de hoogte te zijn. Kennis over de (werkelijke) waarde is nodig om een goede afweging te maken tussen verkopen of aanhouden van de desbetreffende deelneming. De mogelijke opbrengst van een deelneming heeft immers alternatieve aanwendingsmogelijkheden.

Resultaten

[tabel 1](#) geeft de balans van de gemeenten in 2000. Het eigen vermogen van de gemeenten volgens de jaarrekeningen bedroeg ultimo 2000 22,6 miljard euro. Eind 1999 bedroeg het eigen vermogen nog

Tabel 1. Balans van alle gemeenten op 31 december 2000 op basis van boekwaarde, in miljarden euro's

Activa		passiva	
materiële en immateriële vaste activa	28,9	eigen vermogen	22,6
financiële vaste activa	22,0	voorzieningen	4,3
leningen	20,4		
deelnemingen en effecten	1,6		
geactiveerde tekorten	0,2	langlopende schulden	28,4
totaal vlottende activa	14,3	vlottende passiva	10,1
totaal activa	65,4	totaal passiva	65,4

Bron: E. Gerritsen, Stille reserves van gemeenten, coelo, Groningen, 2002.

€ 18,3 miljard⁵. De verkoop van de aandelen Bouwfonds aan abn amro in 2000 verklaart 28 procent van deze stijging. De aandelen Bouwfonds waren voorheen in de handen van 479 gemeenten. In de meeste gevallen waren de aandelen gewaardeerd op 1,13 euro, terwijl de verkoop 276 euro per aandeel heeft opgeleverd.

Gemeenten veel rijker

De intrinsieke waarde van deelnemingen en effecten ligt ongeveer vijf maal hoger dan de boekwaarde. Wanneer de boekwaarde van de deelnemingen in de balans wordt vervangen door de intrinsieke waarde ligt het eigen vermogen van de gemeenten op 29 miljard euro (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2. Balans van alle gemeenten op 31 december 2000 op basis van intrinsieke waarde, in miljarden euro's

Activa		passiva	
materiële en immateriële vaste activa	28,9	eigen vermogen	29,0
financiële vaste activa	28,4	voorzieningen	4,3
leningen	20,4		
deelnemingen en effecten	8,0		
geactiveerde tekorten	0,2	langlopende schulden	28,4
totaal vlottende activa	14,3	vlottende passiva	10,1
totaal activa	71,8	totaal passiva	71,8

Bron: E. Gerritsen, Stille reserves van gemeenten, coelo, Groningen, 2002.

73 Procent van de gemeenten heeft minder dan vijfhonderd euro per inwoner aan stille reserves. Het voormalige Diepenheim heeft de meeste stille reserves, namelijk 2193 euro per inwoner. De gemeente Best heeft een negatieve reserve per inwoner van 103 euro, en heeft daarmee de minste reserves. Het negatieve bedrag wordt veroorzaakt door een activum dat per ongeluk dubbel geboekt is. Naarden en Laren hebben beide bijna geen deelnemingen en hebben geen stille reserves in de deelnemingen.

Regionale spreiding

De gevonden resultaten vertonen geen samenhang met de gemeentegrootte. Wel kan een regionale spreiding van de stille reserves worden waargenomen. De Zeeuwse gemeenten en de helft van de Zuid-Hollandse gemeenten springen er in positieve zin uit. De stille reserves van elke Zeeuwse gemeente bedragen meer dan 880 euro per inwoner. Dit komt door het grote verschil tussen de intrinsieke waarde en de boekwaarde van de aandelen Delta nutsbedrijven. Deze aandelen zijn voor ongeveer de helft in handen van de Zeeuwse gemeenten. De betreffende Zuid-Hollandse gemeenten hebben allemaal grote aandelenpakketten in Nuon of in het nutsbedrijf Westland.

Vergelijkbaarheid

Gemeenten kunnen niet zonder meer worden vergeleken. Alleen de stille reserves in de financiële vaste activa zijn in kaart gebracht en niet de stille reserves in de (im)materiële vaste activa. Verder zegt het eigen vermogen per inwoner niets over de gewenste omvang. Dit hangt samen met de uiteenlopende risico's van gemeenten. De resultaten zouden er ook anders uitzien wanneer deze het eigen vermogen als percentage van de begroting zouden weergeven of de solvabiliteit⁶.

Samenstelling deelnemingen

De waarde van de deelnemingen ligt aanzienlijk hoger dan de waarde volgens de boeken. Het betreft echter vaak aandelen die niet of beperkt verhandelbaar zijn. Bovendien gaat het om zeer veel verschillende typen aandelen en effecten. [tabel 3](#) splitst deze in een aantal categorieën. Van elke categorie wordt het belang aangegeven op basis van boekwaarde en intrinsieke waarde.

Tabel 3. Boekwaarde en intrinsieke waarde van deelnemingen opgesplitst naar categorieën

	Boekwaarde	intrinsieke waarde
Bank Nederlandse Gemeenten	56	1153
Nutsbedrijven	556	5241
afvalverwerkings/-ophaalbedrijven	106	299

gemeenschappelijke regelingen	22	22
fondsen, obligaties en leningen	407	389b
overige deelnemingen	478	983
som	1625	8087

a. Inclusief stimuleringsfonds volkshuisvesting. De intrinsieke waarde van obligaties is lager dan de boekwaarde. De meeste obligaties zijn Grootboek nationale schuld. Deze stukken kennen een relatief lage rente en noteren daarom beneden de nominale waarde

b. Sommige gemeenten hebben de verkoop van de tweede en derde tranche van de aandelen Bouwfonds niet geboekt. In deze gevallen zijn de verkoopopbrengsten op deze post meegenomen.

Bron: E. Gerritsen, Stille reserves van gemeenten, coelo, Groningen, 2002.

Het grote verschil tussen de boekwaarde en de intrinsieke waarde van de besproken activa blijkt met name te worden veroorzaakt door de aandelen Bank Nederlandse Gemeenten en de aandelen in de nutsbedrijven. Op dit moment mogen deze aandelen niet verkocht worden aan private partijen. Wellicht mogen gemeenten nutsbedrijven (met uitzondering van waterleidingmaatschappijen en de netwerken voor levering van de diensten) binnenkort wel verkopen.

Rijkdom op papier

Gemeenten zijn dus veel rijker dan uit hun eigen boekhouding blijkt. Dit betekent niet dat gemeenten meer te besteden hebben. Een gemeente kan dit vermogen niet zomaar te gelde maken. Ten eerste dienen de deelnemingen een publieke functie. Bij het afstoten van een deelneming zal de betreffende publieke functie mogelijk verdwijnen of versralen. Ten tweede zijn de meeste deelnemingen niet of moeilijk verhandelbaar. Verkopen kan dan niet of levert weinig op.

Publieke belangen

Wanneer deelnemingen verhandelbaar zijn moet de gemeente een afweging maken tussen handhaven van het belang of verkopen. Het handhaven van het belang gaat gepaard met alternatieve kosten. De gemeente kan de mogelijke opbrengst immers aanwenden voor andere voorzieningen of het teruggeven aan de burger. Bij het afstoten loopt daarentegen de publieke functie gevaar en verliest de gemeente mogelijk inkomsten uit dividenduitkeringen. De vrijgekomen middelen zullen ingezet moeten worden om de gedeerde inkomsten te compenseren. Dit kan door het aflossen van leningen of door de verkoopopbrengst renderend uit te zetten. Vanwege strikte beleggingsvoorschriften (vastgelegd in de Wet financiering decentrale overheden) zal een gemeente moeilijk een hoog rendement kunnen halen.

De gemeente kan de middelen tevens inzetten om een gat in de begroting te dichten of de belastingen te verlagen. Dit gaat goed totdat de verkoopopbrengsten zijn opgesoupeerd. Daarna moet de gemeente het voorzieningenniveau verlagen of de belastingen verhogen tot boven het oorspronkelijke niveau. Een tijdelijke belasting-verlaging leidt dus op lange termijn tot een hogere belasting of een lager voorzieningenniveau.

Conclusie

Op grond van de comptabiliteitsvoorschriften moeten gemeenten hun deelnemingen waarderen tegen verkrijgingswaarde. De intrinsieke waarde van deelnemingen blijkt vijf keer zo hoog te zijn als de boekwaarde. De boekhoudkundige voorschriften versluieren de gemeentelijke vermogens.

Het vermogen van de betreffende instellingen is publiek geld. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid dit vermogen doeltreffend en efficiënt in te zetten. Dit kan alleen als zij inzicht hebben in de grootte van hun belangen en de hoeveelheid publiek geld die ermee is gemoeid. Voor alle gemeenten samen gaat het met acht miljard euro om een aanzienlijk bedrag.

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 komen er nieuwe richtlijnen voor de gemeentelijke financiële verslaglegging. Deze richtlijnen moeten ervoor zorgen dat de verslaglegging van gemeenten tot beter inzicht leidt in de financiële situatie van gemeenten. Naast de nieuwe voorschriften voor de financiële verslaglegging is ook regelgeving omtrent de controle van de gemeentelijke financiën verscherpt. Het is nu aan de gemeenten om de voorschriften na te leven en aan de accountants en de provincies om dit te controleren.

1 E. Gerritsen en M.A. Allers, Decentrale overheden in balans?, COELO, Groningen, 2001.

2 Aandelen in gemeenschappelijke regelingen, effecten en gewone deelnemingen.

3 E. Gerritsen, Stille reserves van gemeenten, COELO, 2002 (www.coelo.nl). Het onderzoek is uitgevoerd door COELO in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van

4 De op deze manier berekende vermogensposities van gemeenten zullen nog steeds geen volledige afspiegeling geven van de werkelijke vermogens. Hiervoor moet ook de waarde van de (im)materiële vaste activa worden vastgesteld. Het tweede deel van het geciteerde COELO-onderzoek behandelt deze problematiek. Dit artikel gaat hier niet dieper op in.

5 E. Gerritsen en M.A. Allers, op. cit., 2001.

6 Voor meer informatie over de problematiek van de gewenste vermogenspositie en de vergelijkbaarheid van gemeenten wordt verwezen

naar E. Gerritsen en M.A. Allers, op. cit., 2001.

Copyright © 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)