



Niet blind staren op vermogen

Auteur(s):

Mortel, E. van de

De auteur is senior beleidsmedewerker op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven. Elma.Mortel@minbzk.nl

Verschenen in:

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

Rubriek:**Trefwoord(en):**

reactie

Gerritsen constateert een verschil tussen de intrinsieke waarde en de boekwaarde van deelnemingen van gemeenten van acht miljard euro en concludeert daaruit dat de gemeentelijke vermogens worden versluierd. Hij nuanceert deze stellingname onder andere door aan te geven dat deelnemingen een publieke taak hebben. Dit geeft duidelijk aan dat er twee kanten zijn aan het waarderen van, en meer algemeen het omgaan met, deelnemingen van gemeenten. Enerzijds zijn er bedrijfseconomische afwegingen, anderzijds zijn gemeenten overheden en hebben daardoor een ander karakter dan bedrijven. Het verschil van inzicht tussen Gerritsen en het beleid dat ten grondslag ligt aan de (oude en nieuwe) voorschriften¹, die de waardering van activa voorschrijven, ligt dan ook niet in het erkennen van deze twee afwegingen. Het verschil zit in de accenten die worden gelegd. Hieronder wordt aangegeven welke dit zijn.

Publieke taak voorop

Van overheden wordt verwacht dat ze efficiënt en effectief werken. De burger dient immers waar voor zijn geld te krijgen. Gerritsen gaat daar vanuit, evenals de boekhoudvoorschriften voor gemeenten en provincies. Zo wordt sinds 1985 het stelsel van baten en lasten voor gemeenten voorgeschreven. Dit stelsel, dat zijn oorsprong kent in het bedrijfsleven, maakt een betere kostprijsberekening mogelijk.

Van gemeenten wordt niet verwacht dat ze winst maken of dat ze gericht zijn op vermogensvorming. Ook als de (boek)winst weer gebruikt wordt voor de publieke taak zou dit nog niet dienen te betekenen dat het financiële belang voorop staat. De publieke taak staat voorop; het genereren van meer financiële middelen dient niet leidend te zijn. Verder wordt van gemeenten verwacht dat ze bestendig beleid voeren. De combinatie leidt ertoe dat de actuele waarde van activa, zoals gebouwen, meestal niet relevant is. Immers bij de begroting wordt afgewogen waar middelen aan besteed worden en welke investeringen worden gedaan. In de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) is speculeren en bankieren verboden voor gemeenten. Alle deelnemingen dienen de publieke taak te dienen. En die publieke taak is niet van jaar tot jaar een andere.

Behoudend financieel beleid

We verwachten van gemeenten dat ze een voorzichtig financieel beleid voeren en er zorg voor dragen dat ze een gezonde financiële positie hebben. Daarom is voor gemeenten de verkrijgingsprijs als waarderingsgrondslag voor activa voorgeschreven. Deze waarderingsgrondslag is objectief vast te stellen en fluctueert niet. Het op de balans zetten van activa, zoals deelnemingen, tegen de economische waarde zou betekenen dat de huid al verkocht wordt voordat de beer geschoten is. Dit is met name in economische hoogtijdagen onvoorzichtig en vaak onverstandig.

Gerritsen gaat in zijn artikel uit van de intrinsieke waarde, dat is de waarde van het eigen vermogen van de desbetreffende bv of nv. Deze waarde is minder gevoelig voor schommelingen, maar niettemin is ook deze waarde conjunctuurgevoelig; de waarde is immers gekozen als benadering voor de economische waarde. De intrinsieke waarde in tabel 2 van Gerritsen is gebaseerd op cijfers van 2000. Het is zeer waarschijnlijk dat reeds nu de balansen van gemeenten een duidelijk te positief beeld van het eigen vermogen laten zien bij waardering tegen intrinsieke waarde. Bovendien is een deel van de aandelen niet verkoopbaar. Dit maakt de hachelijkheid van waarden tegen intrinsieke waarde nog eens extra duidelijk. Het eigen vermogen wordt hoger terwijl een gemeente het eigen vermogen niet kan verzilveren en daardoor niet meer kan uitgeven. Overigens is vanaf 2004 wel voorgeschreven dat indien de gemeente tot een andere invulling van haar taken komt, de actuele waarde van de relevante activa in de toelichting op de balans vermeld dient te worden². Dit is een minder risicovolle wijze om het benodigde inzicht te verkrijgen.

Weerstandsvermogen

Resteert de vraag waarom we überhaupt willen weten hoe het vermogen van gemeenten zich ontwikkelt. Sinds de jaren negentig is het inzicht in de financiële positie door gemeenten steeds belangrijker geworden. Bij de financiële positie gaat het om het vermogen in relatie tot de exploitatie, met als doel een structureel sluitende begroting waarin ook risico's opgevangen kunnen worden. Reden voor de toenemende aandacht voor de financiële positie is de decentralisatie, waardoor het aandeel van de algemene middelen in de totale middelen van gemeenten sterk is toegenomen. Gemeenten hebben hierdoor meer vrijheid maar ook meer risico's. Hierdoor is het voor gemeenten steeds belangrijker geworden middelen te hebben om de risico's op te vangen. Dit wordt aangeduid met het weerstandsvermogen. Vanaf begrotingsjaar 2004 is iedere gemeente daarom verplicht het beleid ten aanzien van de middelen om risico's

op te vangen aan te geven in de paragraaf weerstandsvermogen.

Voor alle gemeenten tezamen geldt een vergelijkbare redenering. Sinds de financiële verhoudingswet 1997 wordt het gemeentefonds op scheefgroei geëvalueerd. Deze evaluatie is sinds 2002 uitgebreid via het zogenaamde Financieel Overzicht Gemeenten. In dit jaarlijkse overzicht wordt gewerkt aan het in kaart brengen van alle geldstromen ten einde de relatie financiën en taken te bezien. In dit kader is het vermogen onderzocht om te bezien hoe het overzicht van de geldstromen aan te vullen met inzicht in het vermogen. Ook macro-economisch staat dit vermogen tegenover de risico's. Vermogen is dus een bescheiden onderdeel van een complex geheel. Inzicht in vermogen is belangrijk, niet vanwege de directe afweging verkopen of niet, maar vanwege een complexe afweging. Zo kan het Rijk bij een ruim weerstandsvermogen er eerder voor kiezen taken met een risico over te dragen dan bij een krap weerstandsvermogen, zeker in het geval van een klein belastinggebied.

Inzicht in vermogen is belangrijk, als onderdeel van de financiële positie en krijgt derhalve terecht meer aandacht. Deze aandacht dient niet om kortetermijnwinsten te behalen, maar om een gezonde financiële positie te bevorderen.

1 Op dit moment geldt het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Vanaf begrotingsjaar 2004 zal dit besluit worden vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. In beide besluiten is de verkrijgingsprijs als waarderingsgrondslag

2 Bovendien moeten gemeenten vanaf 2004 een lijst van verbonden partijen bijhouden, met daarin onder andere vermeld het eigen vermogen van de desbetreffende verbonden partijen.