

Door een aantal 'affaires' bestaat er veel belangstelling voor de financiële reserves van overheidslichamen. Na de belegging van reserves gaat de aandacht steeds meer uit naar de omvang van die reserves. Publieke organisaties vragen zich af hoeveel vermogen ze nodig hebben om de continuïteit en efficiency van hun activiteiten te kunnen waarborgen. Vanuit de rijksoverheid klinken signalen over normering van reserves, en een aantal publieke organisaties vreest afroaming van over-reserves. Dat roept vragen op over de functie van het eigen vermogen van overheidslichamen, over de feitelijke hoogte daarvan en over de benodigde omvang. Een tour d'horizon.

DRS. E. GERRITSEN

Werkzaam bij Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen*

Actieve houding gewenst van publieke instellingen bij vermogensvorming

De bufferfunctie vormt de eerste functie van het eigen vermogen van overheidslichamen.¹ Reserves zijn een van de instrumenten om risico's af te dekken. Reserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van een instelling. Deze bestaat, naast de reserves, uit langlopende voorzieningen, ongebruikte belastingcapaciteit en ruimte op de begroting.² Hoe groter de risico's, hoe groter de weerstandscapaciteit moet zijn. De verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's is het weerstandsvermogen. Dit is het vermogen van een publieke instelling om financiële tegenvallers op te kunnen vangen teneinde haar taken te kunnen voortzetten.

Bij het optimaliseren van het weerstandsvermogen spelen, naast weerstandscapaciteit en risico's als zodanig, ook andere factoren een rol. Het gaat hierbij om het aanpassingsvermogen of de flexibiliteit van de organisatie en de kans op gelijktijdigheid van tegenslagen. Op zichzelf genomen kleine risico's kunnen door toeval gelijktijdig of vlak na elkaar optreden, waardoor toch een groot beroep op de weerstandscapaciteit noodzakelijk is. Als de kansen afhankelijk zijn, zoals bijvoorbeeld bij terugval van de economische groei, valt het optreden van een aantal risico's samen (lagere algemene uitkering, hogere rente, meer beroep op garanties, enz.).

Figuur 1 op blz. 23 brengt de ver-

schillende variabelen schematisch met elkaar in verband.

Figuur 2 op blz. 23 geeft een scenario voor het mogelijke verloop van de weerstandscapaciteit in de tijd.

Wanneer de weerstandscapaciteit zich op het gewenste niveau bevindt, leidt een financiële tegenvaller onmiddellijk tot een te lage weerstandscapaciteit. Bij gegeven risico's, moet de weerstandscapaciteit worden aangevuld. Het tempo daarvan is afhankelijk van de flexibiliteit van de organisatie. Sommige kostenposten kunnen snel worden omgebogen, andere (rente, afschrijven) pas op langere termijn.

Overheden met een eigen belastinggebied kunnen de reserves weer op peil brengen door de belastingopbrengst op te voeren door middel van lastendrukverzwaring. Deze maatregel levert pas in het tweede jaar na het opgetreden risico een verhoging van de weerstandscapaciteit, aangezien de onbenutte belastingcapaciteit – onderdeel van de weerstandscapaciteit – voor de duur van de lastendrukverzwaring met hetzelfde bedrag daalt. Zodra de reserves op peil zijn gebracht, kunnen de belastingen terug naar het oude niveau.

Bij samenloop van tegenvallers, kan nagenoeg de gehele weerstandscapaciteit in een mum van tijd vervliegen. Bij snel elkaar opvolgende effectuering van risico's ontbreekt de tijd om de verloren gegane weerstandscapaciteit op te

bouwen (zie figuur 2 op blz. 23). Het verdient aanbeveling met deze mogelijkheden rekening te houden. De weerstandscapaciteit mag in het *worst case* scenario niet negatief worden.⁴

Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit is geen sinecure en zal per type publieke instelling verschillen.⁵ Een goede handleiding en praktisch toepasbare instrumenten ontbreken vooralsnog.⁶ Variabelen als belastingcapaciteit en de ruimte op de begroting laten zich moeilijk kwantificeren. Het inschatten van uitgavenflexibiliteit en vooral van risico's is zo mogelijk nog moeilijker. De maatschappelijke omgeving verandert snel. Risico's in verband met millenniumbug en invoering van de euro zijn nieuw en eenmalig. Automatisering brengt nieuwe en blijvende risico's met zich mee. Europese regelgeving kan tot verrassingen leiden en overheden worden steeds gemakkelijker aansprakelijk gesteld. Risicoprofielen veranderen of blijken verkeerd ingeschat. Het is dan ook van belang de gewenste weerstandscapaciteit regelmatig te evalueren.

De financieringsfunctie

Naast een buffer tegen optredende risico's, kan eigen vermogen worden aangewend voor het financieren van investeringen. Investerings kunnen wor-

den gefinancierd met eigen of met vreemd vermogen (leningen). Financiering met eigen vermogen heeft voordelen, maar kent ook nadelen. De verhouding tussen vreemd en eigen vermogen moet bijdragen aan een doeltreffende en efficiënte vervulling van de publieke functie van overheidsinstellingen.

Als voordeel van financiering uit eigen vermogen wordt wel gesteld, dat dit goedkoper is dan lenen. Er hoeft immers geen rente te worden betaald. Dit argument gaat echter voorbij aan het feit dat over het geïnvesteerde vermogen rente ontvangen had kunnen worden. Economen noemen dit alternatieve kosten.

De Commissie-Koopmans, die adviseerde over de vermogenspositie van universiteiten, breekt een lans voor het financieren van activa uit eigen vermogen.⁷ Het achterliggende idee is dat het Rijk goedkoper kan lenen dan andere overheidsinstellingen, wegens het geringere faillissementsrisico, en vanwege de grotere bedragen die ineens worden opgenomen. Zou het Rijk reserves van andere overheidsinstellingen afroemen, dan zou de overheid als geheel meer rente gaan betalen. Dit voordeel moet echter niet worden overdreven. Ook lenen aan lagere overheidsinstellingen is in Nederland betrekkelijk risicoloos. Gespecialiseerde banken (BNG, Waterschapsbank) die hun geld uitsluitend uitzetten bij of onder garantie van over-

heden of bij instellingen waar de overheid een grote vinger in de pap heeft, hebben mede daardoor een gunstige *credit rating*, waardoor zij goedkoop geld kunnen aantrekken en uitzetten.

Overheidsinstellingen financieren activa ook met eigen vermogen omdat het gebruik van vreemd vermogen de zelfstandigheid verkleint. Geldschieters zullen de nodige informatie wensen omtrent aanwending en risico's. Een aanvraag voor een lening kan worden geweigerd. Niemand houdt van pottenkijkers en niemand wil op de knieën voor een lening.

Een nadeel van het gebruik van eigen vermogen is dat dit ten koste kan gaan van de doelmatigheid en de transparantie van het overheidshandelen. Een instelling die beschikt over overtollig vermogen kan, zonder risico voor de continuïteit, geld besteden aan onrendabele projecten en/of aan projecten die niet tot de primaire taken behoren. Zo moest staatssecretaris Ybema onlangs een besluit schorsen van de Kamer van Koophandel voor Zuid-Limburg, die tientallen miljoenen wilde steken in een voetbalstadion, een bedrijventerrein en kantoorgebouwen, iets dat de wet niet toelaat.⁸ Kamers van Koophandel blijken over substantiële eigen vermogens te beschikken.⁹

Eigen vermogen kan worden beschouwd als het rechtmatige eigendom van hen die het hebben opgebouwd. In het geval van een Kamer van Koophandel zijn dit de ingeschreven bedrijven en instellingen (die verplicht zijn af te dragen); bij een gemeente de lokale belastingbetalers. Rendement (bijvoorbeeld rente) op eigen vermogen is uitwisselbaar met belastinginkomsten. Door het aanhouden van hoge reserves is het mogelijk veel uitgaven te bekostigen met ontvangen (of uitgespaarde) rente of dividend. Dit verdoezelt de werkelijke lasten voor de burger, en verhuult daardoor de 'prijs' van de voorzieningen. Gebruik van vreemd vermogen maakt de lastendruk transparanter.

Financiering met eigen vermogen verzwakt bovendien de band tussen betalen en genieten. Vermogensvorming leidt tot het overbrengen van baten naar de toekomst. De huidige belastingbetalers die gaan verhuizen, zien niets meer van hun lokale belasting-

BENODIGDE WEERSTANDSCAPACITEIT

Hoe zou een model voor de benodigde weerstandscapaciteit eruit kunnen zien? De eerste stap is het in kaart brengen van risico's. Per activiteit (afdeling, begrotingspost) kan de grootst denkbare tegenvaller worden vastgesteld. De som van deze tegenvallers is de maximale tegenvaller waarmee men te maken kan krijgen (MAXRISK). In werkelijkheid doen tegenvallers zich zelden allemaal tegelijk voor, en zijn zij zelden catastrofaal van omvang. Toch is het van belang zicht te krijgen op de omvang, de periodiciteit en de mogelijke samenloop van risico's. Het recente verleden kan soms aanwijzingen geven. Naarmate overheidslichamen groter zijn, bestaat de kans dat positieve en negatieve risico's 'uitmiddelen' door de wet van de grote aantallen. Verder moet worden nagegaan hoe flexibel de uitgaven zijn. Sommige uitgaven zijn snel te beperken, andere niet of nauwelijks. Door MAXRISK te corrigeren voor dergelijke factoren is de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen.

geld terug. Wie later in desbetreffende gemeente komt wonen, kan genieten zonder ooit een cent te hebben betaald. Bij financiering met vreemd vermogen betalen de genietters zelf voor de aanwezige voorzieningen (Wertkorrespondenz). Vermogen vormen als doel op zich behoort niet tot de publieke taken van overheidsinstellingen.

Praktijk

Het vergelijken van de vermogenspositie van verschillende overheidslichamen is problematisch door verschillen in boekhoudmethoden. Activa en pas-

siva worden op verschillende wijze geëvalueerd, er is vaak sprake van aanzienlijke stille reserves. Bovendien wordt de grens tussen reserves en voorzieningen verschillend gelegd.¹⁰ Ook is het de vraag aan welke grootte de omvang van de reserves moet worden opgehangen.

Een populaire maatstaf is het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal: de solvabiliteit. De solvabiliteit geeft inzicht in het belang van de financieringsfunctie van het eigen vermogen. Een maatstaf voor de buffer is het niet. De solvabiliteitsratio bedroeg voor gemeenten in 1996 gemiddeld 21%.¹¹ Dit komt overeen met de sol-

vabiliteit van de nutsbedrijven. Maar achter dit gemiddelde gaan grote verschillen schuil. 18 gemeenten hadden een solvabiliteit van meer dan 80%, terwijl de 10 grootste gemeenten gemiddeld een ratio hebben lager dan 15%.

Het eigen vermogen als percentage van de begroting vormt een goede maatstaf voor de financiële buffer van een overheidsinstelling. De omvang van de risico's hangt nu eenmaal vooral samen met de uitgaven en inkomsten van een instelling. Grote gemeenten hebben eigen vermogens die in de buurt van 15% van het budget liggen. Naarmate de gemeenten kleiner zijn, wordt dit percentage gemiddeld genomen groter. Tegelijkertijd bestaan er binnen grootteklassen van gemeenten opvallend grote verschillen. Er zijn uitschieters met percentages hoger dan 150%.

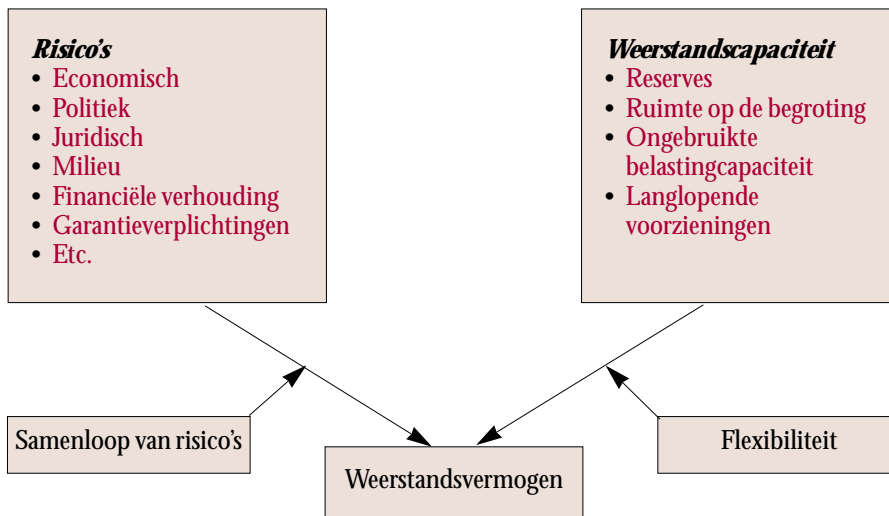
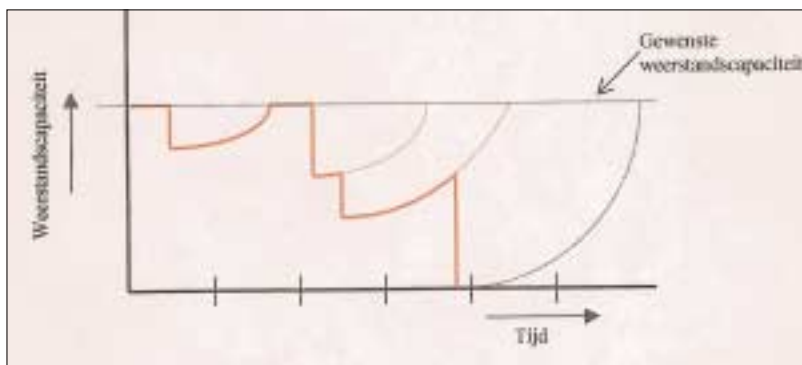
Uit analyse van cijfers uit het rapport van de Algemene Rekenkamer en uit zelf verzamelde data blijkt dat de verschillen tussen overheidslichamen zeer groot zijn. De verschillen tussen soortgelijke instellingen zijn zelfs vaak groter dan tussen de diverse typen publieke instellingen. Dit is contra-intuïtief, omdat vermoedelijk de risico-profielen binnen groepen instellingen minder verschillen dan tussen de verschillende typen instellingen (vergeleek een gemeente met een waterschap of politieregio).

Normering van eigen vermogens

Om een vinger aan de pols te houden, poogt het Rijk normen op te stellen voor de vermogens van bepaalde typen overheidsinstellingen. Voor het normeren van de vermogens van politieregio's ligt al een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.¹² Ook voor universiteiten is onlangs een voorstel tot normering gedaan.¹³ Idealiter wordt het normvermogen vastgesteld op basis van een beoordeling van de bufferfunctie en de financieringsfunctie van het vermogen.¹⁴ De benodigde vermogens op grond van beide functies kunnen echter niet simpelweg worden opgeteld: reserves voor de financieringsfunctie kunnen ten dele tegelijkertijd een bufferfunctie vervullen.



het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit is geen sinecure

Figuur 1 Determinanten van weerstandsvermogen³**Figuur 2** Scenario voor het verloop van de weerstandscapaciteit

Aan het hanteren van vermogensnormen kleven beleidsmatige risico's. Een normvermogen dat mede is gebaseerd op de vervangingswaarde van de gebouwen – zoals voorgesteld voor politieregio's en universiteiten – kan bijvoorbeeld leiden tot extra aankopen van panden uitsluitend om het afromen van reserves die de vervangingswaarde te boven gaan voor te zijn. De Rekenkamer constateert iets dergelijks bij de politieregio Amsterdam-Amstelland¹⁵, terwijl er op dat moment feitelijk nog niet eens sprake was van een norm. Dit voorbeeld geeft aan dat de formulering van normen zorgvuldig dient te geschieden. Normen kunnen aanzetten tot ongewenst en/of onbedoeld gedrag van betrokkenen. Instellingen straffen voor doelmatigheid door bespaarde middelen onmiddellijk

af te romen is onverstandig.¹⁶ Het is dan ook de bedoeling politieregio's met overreserves drie jaar de tijd te geven de reserves terug te brengen. Of dit lukt is de vraag. De verschillen tussen de werkelijke eigen vermogens en de wenselijke eigen vermogens zijn zeer groot. In werkelijkheid varieert het eigen vermogen van 18 tot 92% van het budget. Voor genormeerde eigen vermogens verschilt het slechts van 32 tot 58%. Het probleem van de voorgestelde normering blijft dat een politieregio met teveel eigen vermogen nog steeds de mogelijkheid heeft om activa te kopen om zodoende binnen de normen te vallen.¹⁷ Besluiten over financiering met eigen dan wel vreemd vermogen worden dan niet meer op de juiste economische gronden genomen.

Implicaties

De vermogenspositie van overheidsorganen wordt steeds nauwlettender gevolgd. Tot nu toe beperkt normering zich tot enkele instellingen op afstand van het Rijk.¹⁸ Ook gemeenten, provincies en waterschappen kunnen echter een toenemende belangstelling van het Rijk tegemoet zien. Dat dit besef doordringt, blijkt onder meer uit het besluit van de provincie Groningen om het belang in nutsbedrijf Essent (ter waarde van tientallen miljoenen) niet te verkopen. Als reden voert de verantwoordelijke gedeputeerde aan dat men bang is dat het Rijk het eigen vermogen zal afromen.¹⁹ Of dit zal helpen, is nog maar de vraag.

Toch doen publieke instellingen er verstandig aan een actieve houding aan te nemen, en zelf de verhouding tussen hun benodigde en de feitelijke vermogenspositie goed in beeld te brengen. Dat is beter dan gedwee een eventuele rijksnormering af te wachten. Jammer dat praktische instrumenten en criteria voor het berekenen van normvermogens nog zo weinig ontwikkeld zijn.

Noten

- 1 Dit artikel heeft betrekking op lagere overheden, publiekrechtelijke bedrijfsorganen (bijvoorbeeld Kamers van Koophandel) en instellingen op afstand van het Rijk (zoals universiteiten). Het Rijk zelf laten we buiten beschouwing.
- 2 C. Schouten, *Financiële positie van de gemeenten verkend*, Den Haag, maart 1998.
- 3 Dit figuur is een uitbreiding van figuur 1, *Reeks financiële functie 1999V1*, 'Weerstandvermogen van gemeenten en provincies', Den Haag, november 1998, blz. 9.
- 4 Als het weerstandsvermogen negatief is, dan is de publieke instelling niet meer in staat om de tegenvaller zelf te financieren zonder het voorzieningsniveau te verlagen. Dit betekent dat er geen ongebruikte belastingcapaciteit, geen ruimte op de begroting en geen beschikbare reserves meer zijn. Een publieke instelling zal dan beroep moeten doen op het Rijk om de continuïteit te verzekeren. Het is echter niet wenselijk dat publieke instellingen terugvallen op de centrale overheid.
- 5 In tegenstelling tot vele andere publieke instellingen hebben de gemeenten en waterschappen een belastinggebied. Daarnaast kunnen gemeenten en waterschappen makkelijk geld lenen. Zij kunnen een tegenvaller dan ook bekostigen met geleend geld. Vervolgens moet de ruimte in de belastingcapaciteit of de ruimte in de begroting worden gebruikt om de extra kosten van de schuld te financieren. Andere publieke instellingen hebben geen belastinggebied en kunnen vaak minder makkelijk geld lenen. Als de ruimte op de begroting niet voldoende is om de tegenvaller op te vangen, zal deze instelling de beschikbare reserves moeten aanspreken. De reserves zullen aangevuld

- moeten worden om toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen.
- 6 Feenstra en van Helden behandelen (D.W. Feenstra en G.J. van Helden, *Appropriate Reserves in the Health Care Sector*, september 2000) wel twee modellen, het Feenstra-Van Helden model en het Coopers & Lybrand-model. Ze komen echter tot de conclusie dat in beide modellen nog belangrijke kenmerken ontbreken en het bepalen van de risico's kan problemen opleveren.
 - 7 Commissie-Koopmans, *De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans*, 1999, blz. 34.
 - 8 *Volkskrant*, 'Staatssecretaris schort investeringen KvK op', 8 mei 2000.
 - 9 Hordijk en Hordijk, *Kamers van Koophandel in Nederland, Richtlijn heffingen in relatie tot vermogen*, Culemborg 1999. Zie ook het antwoord van de staatssecretaris op de over deze zaak gestelde Kamervraag (Aanhangsel van de Handelingen, 1367).
 - 10 Een voorziening is iets heel anders dan een reserve: een voorziening gaat om een bedrag dat wordt gereserveerd voor voorziene lasten in verband met risico's en verplichtingen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten en die oorzakelijk samenhangen met het begrotingsjaar.
 - 11 Drs. W.P. de Ruiter en L.A. Siebeling, 'Gemeenten versterken eigen vermogen', *Financiële Maandstatistiek*, CBS, November 1998.
 - 12 *Wijziging van artikel 45 van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels ten aanzien van het vermogen van de regio's*, TK 27039, 10 maart 2000.
 - 13 Commissie-Koopmans, *De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans*, 1999.
 - 14 Algemene Rekenkamer, *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk*, maart 2000, bijlage I.
 - 15 Algemene Rekenkamer, *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk*, blz. 25, maart 2000.
 - 16 Van der Dussen, 'Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk', *Overheidsmanagement*, mei 2000, blz. 113.
 - 17 Door de aanschaf van vaste activa verhoogt de politieregio het berekende normvermogen, waardoor het aanwezige eigen vermogen daar nu wel binnen valt. Het eigen vermogen verandert daardoor uiteraard niet.
 - 18 Voor een overzicht zie het genoemde Rekenkamerrapport, blz. 23.
 - 19 *NRC-Handelsblad*, 'Groningen houdt Essent', 9 september 2000.
- * Met dank aan dr. M.A. Allers en prof. dr. C.G.M. Sterks voor commentaar en suggesties op eerdere versies van dit artikel.