ESB
Economisch Statistische Berichten

Vermogens van lagere overheden

Auteur(s):
Allers, M.A.
Gerritsen, E.
Auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen.Dit artikel is gebaseerd op E. Gerritsen en M.A. Allers, Decentrale overheden in balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden, COELO, Groningen, 2001.

Verschenen in:
ESB, 86e jaargang, nr. 4309, pagina 420, 11 mei 2001

Rubriek:
Monitor

Trefwoord(en):
openbare, financiën

De eigen vermogens van lagere overheden zijn omvangrijk, ongelijk verdeeld en moeilijk te meten. Dat laatste belemmert een effectieve democratische controle op de overheidsfinanciën.

De financiën van gemeenten, provincies en waterschappen zijn ondoorzichtig. Dat geldt niet alleen voor de regelgeving, die voor een buitenstaander niet te doorgronden is, maar ook voor de omvang van de betrokken geldstromen. Zowel de rijksoverheid als de betrokken mede-overheden hebben te weinig inzicht in de herkomst en de besteding van gelden en in wat er met die gelden beoogd wordt.

Dit zijn niet de woorden van een onredelijke kritische buitenstaander maar van de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf [1] Het bleek dit ministerie onlangs grote moeite te kosten enkele gegevens te achterhalen over de geldstromen naar vijftig gemeenten, nog geen tien procent van het totaal [2]. Ook blijkt uit recent onderzoek dat het Rijk veel meer specifieke uitkeringen aan gemeenten verstrekte dan het zelf dacht, en dat er geen eenduidige criteria zijn voor de verdeling van dergelijke uitkeringen [3]. Nog minder inzicht dan in de geldstromen bestaat in de balansposities van decentrale overheden (reserves en voorzieningen).

Financiële verhoudingen

Dit gebrek aan inzicht detoneert nogal met het verfijnde systeem waarmee in Nederland de financiële verhouding tussen Rijk enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds is geregeld [4]. Het ambitieniveau ligt hoog: via een gedetailleerd systeem van algemene en specifieke uitkeringen ter waarde van zo'n zestig miljard gulden [5] per jaar poogt de rijksoverheid te bereiken dat iedere Nederlander een gelijkwaardig voorzieningen-niveau kan worden aangeboden tegen een gelijke belastingdruk. Dit zogenoemde derde aspiratieniveau is *de* peiler onder de financiële verhoudingen

Grofweg werkt het als volgt. De taken die gemeenten en provincies voor het Rijk uitvoeren (medebewind) worden vergoed door middel van geoormerkte, specifieke uitkeringen. De *algemene* uitkering, die min of meer vrij besteedbaar is, stelt geld beschikbaar waarmee deze mede-overheden hun eigen taken grotendeels kunnen financieren. De rest moeten zij dekken uit belastinginkomsten en inkomsten uit bijvoorbeeld vermogen. Bij de verdeling van de algemene uitkering over gemeenten en provincies wordt naast enige tientallen maatstaven, die kosten- en behoefteverschillen weerspiegelen, de lokale belastingcapaciteit betrokken. Door deze verevening zou overal tegen een zelfde belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau moeten kunnen worden geleverd. De gedachte is dat decentrale overheden desgewenst een hoger of lager voorzieningenniveau kunnen aanbieden door de belastingen te verhogen respectievelijk te verlagen. Op deze manier kan worden tegemoetgekomen aan lokale en regionale behoefteverschillen. Bovendien kan de kiezer zelf een afweging maken tussen belastingdruk en voorzieningenniveau. Dit levert theoretisch een hoger welzijn op dan landelijk uniforme eenheidsworst.

De inkomsten die gemeenten en provincies uit vermogen ontvangen blijven bij de verdeling van de algemene uitkering echter buiten beschouwing. Zowel praktische (gebrek aan gegevens) als beleidsmatige (overheden niet straffen voor zuinigheid) overwegingen liggen hieraan ten grondslag. Als de verschillen tussen gemeenten en provincies onderling te groot zijn, wordt het derde aspiratieniveau hierdoor echter een fictie. Het is dus van belang inzicht te hebben in de vermogens van afzonderlijke gemeenten en provincies.

Een ander probleem is dat de lokale en de regionale afweging tussen belastingdruk en voorzieningenniveau alleen goed kan plaatsvinden als de kiezer over de juiste informatie beschikt. Als het zicht op de kosten van het uitbreiden van het voorzieningenniveau wordt vertroebeld doordat gemeenten en provincies over vermogensinkomsten beschikken waarvan de omvang onduidelijk is, zullen geen optimale keuzen worden gemaakt. Voorzieningen lijken goedkoper dan zij in werkelijkheid zijn, waardoor voor een te hoog voorzieningenniveau zal worden geopteerd. Financiële transparantie is dus essentieel voor het goed functioneren van de lokale en de regionale afweging. Wij inventariseerden daarom de balansposities van gemeenten, provincies en waterschappen op 31 december 1999. Dit is het meest recente tijdstip waarvoor gegevens beschikbaar zijn. De gegevens zijn grotendeels afkomstig uit de jaarrekeningen over 1999 van de betrokken overheden.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen van overheden is geen fysieke pot met geld, maar een boekhoudkundige restpost waarmee het totaal van de passiva op de balans gelijk wordt gemaakt aan het totaal van de activa. Om het vermogen te bepalen worden eerst de bezittingen (activa) gewaardeerd en worden daar vervolgens de schulden en de voorzieningen vanaf getrokken. Wat overblijft is het eigen vermogen. Het totale eigen vermogen van alle gemeenten lag op 31 december 1999 op 40,4 miljard gulden en stijgt sinds 1995 met gemiddeld meer dan tien procent per jaar. Het eigen vermogen van de provincies is het laatste jaar iets meer dan tien procent gestegen tot *f* 4,3 miljard, dat van de waterschappen met zes procent tot *f* 1,8 miljard. Er zijn echter grote onderlinge verschillen. In vijf van de twaalf provincies, dertig van de 49 niet heringedeelde waterschappen en 34 procent van de gemeenten *daalde* het eigen vermogen. Naar verwachting zullen de eigen vermogens van gemeenten en provincies in 2000 opnieuw flink zijn gestegen, doordat de verkoop van aandelen Bouwfonds en nutsbedrijven tot aanzienlijke boekwinsten heeft geleid.

Vermogens vergeleken

De tabel geeft een overzicht van de balansposities van decentrale overheden volgens verschillende maatstaven. Per maatstaf en per overheidslaag worden de minimumwaarde, het gewogen gemiddelde en de maximumwaarde gegeven. De solvabiliteit geeft aan welk deel van de activa met eigen vermogen is gefinancierd. Gemiddeld ligt dit het hoogst bij provincies (veertig procent). Gemeenten financieren gemiddeld 29 procent van hun bezittingen met eigen vermogen, waterschappen dertien procent. De onderlinge verschillen zijn echter groter dan de verschillen tussen bestuurslagen. Eén gemeente heeft een negatief eigen vermogen, en dus een negatieve solvabiliteit. Het maximum ligt op 88 procent.

Ook het eigen vermogen als percentage van de jaarlijkse uitgaven ligt bij provincies (66 procent) het hoogst, gevolgd door gemeenten (51 procent) en waterschappen (45 procent). Omdat risico's grotendeels met inkomsten en uitgaven samenhangen, is dit een goede maatstaf voor het buffervermogen. De verschillen tussen gemeenten, provincies en waterschappen onderling zijn aanzienlijk.

Hoewel het om verschillende zaken gaat, is in de praktijk het onderscheid tussen eigen vermogen en voorzieningen (potjes voor uitgaven waarvan vast staat dat ze gedaan moeten worden) vaak niet scherp. Overheden met lage eigen vermogens hebben soms hoge voorzieningen. Daarom bekijken we ook de som van eigen vermogen en voorzieningen als percentage van de begroting. Dit ligt bij provincies het hoogst (85 procent). Gemeenten (62 procent) en waterschappen (63 procent) zitten gemiddeld op hetzelfde niveau, maar de onderlinge verschillen zijn weer groot.

Per inwoner hebben gemeenten gemiddeld *f* 2546 eigen vermogen (*f* 209 meer dan een jaar eerder), provincies *f* 272 (+ *f* 27). Per huishouden beschikken waterschappen over *f* 205 (+ *f* 1). Inclusief voorzieningen liggen deze bedragen aanzienlijk hoger. De verschillen hangen voor een deel samen met het feit dat de ene gemeente (provincie, waterschap) meer taken uitvoert dan de andere. Centrumgemeenten hebben bijvoorbeeld voorzieningen waarvan veel niet-inwoners gebruik maken. Sommige waterschappen hebben slechts één taak (bijvoorbeeld waterzuivering), terwijl andere waterschappen daarnaast allerlei andere taken vervullen. Daarnaast spelen het gevoerde beleid (zuinigheid) en historische toevalligheden een grote rol.

Vertekend beeld?

Verder valt een groot deel van de verschillen te verklaren door uiteenlopende boekhoudmethoden. Hoewel de boekhouding van decentrale overheden aan comptabiliteitsvoorschriften moet voldoen, blijken in de praktijk dusdanige verschillen voor te komen dat vergelijking van balansposten van verschillende overheden niet zonder meer mogelijk is. Die verschillen zitten met name in de waardering van vaste activa en in het bestaan van een schemerzone tussen reserves en voorzieningen.

In principe worden investeringen niet uit de lopende begroting gefinancierd, maar op de balans gezet en bekostigd door jaarlijks af te schrijven gedurende de periode dat zij vruchten afwerpen. In de praktijk blijken investeringen dikwijls toch volledig ten laste te komen van de exploitatie. Dit leidt tot balansverschillen tussen overheden die groter zijn dan de feitelijke verschillen in bezit van vaste activa. Ook is het zo dat bijvoorbeeld aandelen tegen aanschafwaarde op de balans moeten staan. De werkelijke waarde is vaak aanzienlijk hoger. Dit leidt tot stille reserves. De omvang hiervan is moeilijk te schatten; zeker is dat het in totaal om vele miljarden guldens gaat.

Gevreesd moet worden dat dergelijke boekhoudkundige verschillen maken dat de balanscijfers momenteel een ronduit vertekend beeld geven. Rijke overheden hebben namelijk meer mogelijkheden om investeringen ten laste van de lopende begroting te laten komen en om versneld af te schrijven dan arme. Ook lijkt het niet onwaarschijnlijk dat rijke overheden over meer stille reserves beschikken dan arme. Het gevolg van dit alles is dat de al niet geringe verschillen in eigen vermogen conform de balansen (zie tabel 1) de werkelijke verschillen onderschatten.

Tabel 1. Vermogensposities van decentrale overheden per 31 december 1999

	gemeenten			provincies			waterschappen		
	laag-ste	gemid-delde	hoog-ste	laag-ste	gemid-delde	hoog-ste	laag-ste	gemid-delde	hoog-ste
solvabiliteit (%)	-2	29	88	16	40	70	1	13	86
eigen vermogen als percentage begroting	-6	51	248	36	66	154	2	45	181
idem, mutatie(procentpunt)[b]	54	3	80	-18	6	98	-21	-2	14
eigen vermogen en voorzieningen als percentage begroting	10	62	280	36	85	242	15	63	190
idem,									

mutatie(procentpunt)[b]	nb	6	nb	-7	20	196	-20	0	19
eigen vermogen per inwoner of huishouden in guldens[a]	-290	2546	11.323	121	272	585	4	205	915
idem, mutatie[b]	-1269	209	1913	-44	27	300	-81	1	64
eigen vermogen en voorzieningen per inwoner of huishouden in guldens[a]	320	3061	13.893	124	350	780	29	284	943
idem, mutatie[b]	nb	352	nb	-44	81	611	-100	11	106

a. Het aantal inwoners per waterschap is ons niet bekend. Daarom is het aantal huishoudens gebruikt.
b. Mutaties bij waterschappen voor zover niet heringedeeld met ingang van 2000.
c. Gewogen gemiddelde. Als gewichten zijn de variabelen gebruikt waaraan is gerelateerd. Voorbeeld: bij eigen vermogen per inwoner is gewogen naar inwoners.
nb betekent niet beschikbaar.

Hoeveel is nodig?

Uit de omvang van de feitelijke eigen vermogens van overheden valt - los van dit meetprobleem - niet af te leiden of sprake is van tekorten of overschotten aan vermogen. Om hier iets over te zeggen is het nodig te weten hoeveel eigen vermogen nodig is. Overheden hebben vermogen nodig om financiële tegenvallers te kunnen opvangen. Is het weerstandsvermogen te laag, dan is er een reële kans dat de organisatie zijn taken niet meer goed kan vervullen. Decentrale overheden kunnen bij calamiteiten weliswaar een beroep doen op het Rijk, maar dit moet uiteraard een uitzondering blijven. Omdat de risico's van overheden onderling sterk verschillen, is in het algemeen geen norm te geven voor de minimale omvang van het eigen vermogen. Het bepalen van de optimale omvang is maatwerk [6].

Overdaad schaadt

Aan een hoger eigen vermogen dan nodig is zijn verschillende bezwaren verbonden. In de eerste plaats kan dit ten koste gaan van de doelmatigheid en de transparantie van het overheidshandelen. Uit de economische literatuur is bekend dat sommige soorten geld gemakkelijker worden uitgegeven dan andere ('mental accounting') [7]. Een instelling die beschikt over overtollig vermogen kan, zonder risico voor de continuïteit, geld besteden aan onrendabele projecten of aan projecten die niet tot de primaire taken behoren. Dit komt in de praktijk ook voor. Verder wordt het rendement op het eigen vermogen, zoals dividend of uitgespaarde rente, vaak gebruikt voor de lopende exploitatie. Hierdoor kan de belastingdruk lager zijn dan zonder deze inkomsten. Dat lijkt prettig, maar eigenlijk is het rendement op overtollig eigen vermogen zelf ook een verkapte belasting. De inwoners hadden de bedoelde middelen immers ook zelf kunnen beleggen of besteden. Deze vorm van bekostiging maakt de financiën van de betrokken overheden ondoorzichtig. Een dergelijk gebrek aan transparantie staat de democratische controle in de weg. Een laatste bezwaar van financiering uit eigen vermogen is dat inwoners uit het verleden, die het vermogen hebben helpen opbouwen, betalen voor voorzieningen die nu worden aangeboden. Dit doorbreekt de band tussen beslissen, genieten en betalen.

Normeren?

Door de onvergelijkbaarheid van de balansposten van decentrale overheden is het op dit moment niet goed mogelijk de reserves van deze overheden centraal te normeren. Ondoordachte normen kunnen bovendien schadelijke gedragsreacties oproepen. Het is tevens de vraag waar landelijke normen voor nodig zijn. In tegenstelling tot zelfstandige bestuursorganen als universiteiten en politieregio's gaat het hier om overheden met een eigen staatkundige positie, die een mandaat hebben van de kiezer. Bij voldoende transparantie van vermogensposities heeft het Rijk hier geen rol. Beter lijkt het de vermogensposities van decentrale overheden voldoende transparant te maken, zodat effectieve democratische controle mogelijk wordt. Hier ligt nog wel een mooie taak voor de rijksoverheid

---

1 *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken*, Tweede Kamer, 17400B, nr. 7, 12 december 2000, blz. 2.

2 *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken*, Tweede Kamer, 17400B, nr. 3, 28 september 2000. Het gaat om de vijftig grootste gemeenten, waar een groot deel van de bevolking woont.

3 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2001.

4 Waterschappen nemen wat dit betreft een afwijkende positie in. Zij rekenen de kosten van hun activiteiten in principe door aan de belanghebbenden.

5 Bron: *Miljoenennota 2001*, bijlage 8.

6 E. Gerritsen, Actieve houding gewenst van publieke instellingen bij vermogensvorming, *B&G*, november 2000, blz. 20-25.

7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, COELO-rapport 00-7, Groningen, 2000.

Copyright © 2001 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)