

Stille reserves van gemeenten

drs. E. Gerritsen

Rapport 02-05
november 2002
ISBN 90 76276 24 2

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

www.coelo.nl

Inhoudsopgave

0.	VOORWOORD	4
1.	SAMENVATTING	5
1.1	Financiële vaste activa	5
1.2	(Im)materiële vaste activa	6
2.	INLEIDING	8
3.	FINANCIËLE VASTE ACTIVA	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Belang van inzicht in de omvang van de financiële vaste activa	9
3.3	Onderzoeksaanpak	10
3.4	Boekwaarde balanscijfers jaarrekeningen	12
3.5	Cijfers op basis van intrinsieke waarde	12
3.6	Intrinsieke waarde balanscijfers	17
3.7	Samenstelling financiële vaste activa	17
3.8	Gebrek aan transparantie	19
3.9	Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	20
3.10	Samenvatting en enkele overwegingen	22
4.	(IM)MATERIËLE VASTE ACTIVA	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Onderzoeksmethode	25
4.3	Erfpacht en grondbeleid	26
4.4	Resultaten empirisch onderzoek: activeringsbeleid	27
4.5	Resultaten empirisch onderzoek: afschrijvingsbeleid	30
4.6	Schatting totale omvang (im)materiële vaste activa en eigen vermogen	32
4.7	De gevolgen van waarderingsverschillen	35
4.8	Enkele conclusies en overwegingen	40
 BIJLAGEN		
Bijlage I	Balansen gemeenten ultimo 2000 op basis van de intrinsieke waarde en de boekwaarde (x1000 euro)	42
Bijlage II	Afschrijvingstermijnen	43
Bijlage III	Verklarende woordenlijst	44

0. Voorwoord

Dit document bevat de eindrapportage van het onderzoek "Stille reserves van gemeenten". Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) voerde dit onderzoek uit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Financiën.

Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel behandelt de financiële vaste activa, het tweede gedeelte behandelt de (im)materiële vaste activa.

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben veel mensen en instanties meegewerkt. Allereerst wil ik graag alle gemeenten bedanken die medewerking verleend hebben aan het uitgevoerde onderzoek. Extra dank gaat uit naar de acht gemeenten die aan beide deelonderzoeken hebben deelgenomen. Daarnaast bedank ik de begeleidingscommissie bestaande uit H.S.K. Boerboom en drs. A.J.M. Hendriks van het Ministerie van BZK en drs. B.F. van Burken en drs. M.C. Wassenaar van het Ministerie van Financiën.

Het analyseren van de jaarverslagen en het verzamelen van aanvullende gegevens voor het eerste gedeelte van het onderzoek was een tijdrovende klus. Hieraan is meegewerkt door P.A. de Boer, drs. S. Bronkhorst, J.B.L. Conner, F.A. Dorenbos, drs. I. Düs, drs. N. Hooghof, M. van Kleef, J.L.T. Leijnse, L. Medema, J. van de Pol, H. Reker, A.R. Rijkens, G. Siecker, J.Th. van der Veer, E.A. van der Velde en drs. M.B. Vermaat.

Dr. M.A. Allers, drs. S. Bronkhorst, prof. dr. C.A. de Kam, drs. S. Schrantee en prof. dr. C.G.M. Sterks leverden waardevol commentaar op eerdere versies van de tekst. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

1. Samenvatting

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de stille reserves van gemeenten. Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel onderzoekt de stille reserves van de financiële vaste activa. Het tweede gedeelte behandelt de stille reserves onder de (im)materiële vaste activa.

1.1 Financiële vaste activa

INTRINSIEKE WAARDE

Dit deel van het onderzoek beoogt meer inzicht te verschaffen in de financiële vaste activa van gemeenten. De financiële vaste activa kunnen grofweg worden onderverdeeld in uitstaande leningen en deelnemingen.¹ De boekwaarde van de uitstaande leningen geeft in het algemeen goed inzicht in de hoeveelheid vermogen die ermee gemoeid is. Inzicht in het vermogen dat in deelnemingen zit, kan niet worden verkregen uit de gemeentelijke jaarrekeningen. Deelnemingen moeten volgens de voorschriften namelijk tegen verkrijgingswaarde op de balans worden opgenomen. Deze zegt in veel gevallen niets over de reële waarde van de deelnemingen. Het bepalen van de marktwaarde van de deelnemingen is echter in veel gevallen letterlijk een onmogelijke taak. Veruit de meeste deelnemingen en effecten zijn beperkt of niet verhandelbaar. Om toch tot een beter inzicht te komen is in dit onderzoek de intrinsieke waarde in kaart gebracht van de deelnemingen in handen van de gemeenten. De intrinsieke waarde ligt ongeveer 6,5 miljard euro hoger dan de boekwaarde. Dit komt overeen met 29 procent van het eigen vermogen van gemeenten. Deze meerwaarde zit met name bij aandelen in nutsbedrijven en aandelen Bank Nederlandse Gemeenten.

Dit betekent niet dat de gemeenten deze middelen vrij beschikbaar hebben. De betreffende deelnemingen en effecten zijn beperkt of niet verhandelbaar. Daarnaast leveren sommige deelnemingen en effecten een hoog rendement op. Bij verkoop vallen deze dividenden weg en ontstaat een gat in de begroting. De gemeente moet de vrijgekomen middelen dan ook renderend uitzetten of inzetten voor het aflossen van leningen om de wegvallende dividenden te compenseren. Het inzetten van de vrijgekomen middelen voor het (tijdelijk) verlagen van de belasting of het verhogen van het voorzieningenniveau kan op den duur leiden tot hogere belastingen.

GEBREKKIG AAN INZICHT

Bij de inventarisatie van de deelnemingen en effecten in handen van gemeenten blijkt dat veel gemeenten geen goed inzicht hebben in hun financiële bezittingen. Veel gemeenten hadden grote moeite om een lijst te presenteren met de

¹ Onder deelnemingen verstaat dit rapport deelnemingen, aandelen in gemeenschappelijke regelingen en effecten zoals deze zijn geformuleerd in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.

deelnemingen en effecten die ze bezitten. Bij 94 procent van de gemeenten bleek de lijst onvolledig of onjuiste informatie te bevatten.

NIEUWE VOORSCHRIFTEN

De nieuwe voorschriften die zijn voorgesteld in het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten moeten leiden tot beter inzicht in de financiële bezittingen van de gemeenten. Gemeenten moeten volgens de nieuwe voorschriften bijvoorbeeld een lijst met verbonden partijen opnemen. Van deze verbonden partijen moet onder andere de vermogenspositie worden weergegeven. Nieuwe voorschriften alleen zijn echter niet voldoende. Uit het onderzoek blijkt dat op dit moment de voorschriften niet altijd worden nageleefd en jaarrekeningen worden goedgekeurd die niet volledig aan de voorschriften voldoen. Naast de nieuwe voorschriften wordt daarom verbetering van de controle op de naleving van de voorschriften aanbevolen. Veel fouten en onduidelijkheden in de huidige jaarrekeningen zijn met een beetje goede wil gemakkelijk te voorkomen.

Het Rijk heeft op dit punt al een aanzet gegeven door de Wet dualisering gemeentebestuur. In deze wet is onder meer vastgelegd dat rechtmatigheid onderdeel uitmaakt van het accountantsoordeel bij de jaarrekeningen. Dit is verder uitgewerkt in het Besluit accountscontrole gemeenten, dat van toepassing is met ingang van begrotingsjaar 2004.

1.2 (Im)materiële vaste activa

INLEIDING

Het in kaart brengen van de stille reserves van (im)materiële vaste activa is nagenoeg onmogelijk. De complexiteit en de omvang van de gemeentelijke boekhouding zijn hiervoor te groot. Het onderzoek richt zich daarom slechts op 8 gemeenten. Verder zijn in dit rapport enkele resultaten van Visser (2001)² met betrekking tot twee andere gemeenten verwerkt. Het onderzoek brengt van de acht gemeenten de activerings- en afschrijvingsmethoden in kaart. Daarnaast is getracht van deze gemeenten de omvang van de stille reserves in de (im)materiële vaste activa te bepalen.

ACTIVERINGS- EN AFSCHRIJVINGSBELEID

De onderzochte gemeenten voeren de laatste jaren een duidelijker en strikter activerings- en afschrijvingsbeleid. Minder consistent beleid uit het verleden vertroebelt de balansen echter nog aanzienlijk. Ook blijft in de meeste gemeenten ruimte over om in incidentele gevallen af te wijken van de richtlijnen. Hoewel het beleid in alle onderzochte gemeenten consistenter is geworden, zijn de verschillen tussen gemeenten nog altijd groot. Zolang gemeenten de mogelijkheid behouden om activa netto te waarderen, blijft de vergelijkbaarheid van de

² M.K. Visser, *Het eigen vermogen van gemeenten*, afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Groningen, augustus 2001.

desbetreffende balansposten beperkt. Ook de afschrijvingsmethoden en -termijnen zouden meer geüniformeerd kunnen worden. Strakke richtlijnen zijn nodig om de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke vermogensposities te verbeteren.

STILLE RESERVES

Ondanks deze constatering is een poging gedaan de vermogenspositie van enkele gemeenten beter in kaart te brengen. De verschillen in de keuzes in de boekhouding tussen de gemeenten maken het evenwel ondoenlijk de totale omvang van de eigen vermogens te bepalen. Wel heeft het onderzoek de eigen vermogens van gemeenten beter vergelijkbaar gemaakt. Als uitgangspunt is ervoor gekozen de activa met alleen een maatschappelijk nut, zoals wegen, niet in de vermogenspositie mee te nemen. De berekening is voor slechts zes gemeenten uitgevoerd. De verschillen in de vermogenspositie van de betrokken gemeenten zijn groter dan uit de boekwaarden blijkt. Of deze conclusie ook voor alle gemeenten geldt kan niet worden bevestigd. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

NIEUWE VOORSCHRIFTEN

Het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten ontnemt gemeenten veel van hun boekhoudkundige vrijheden. Ook moeten gemeenten in hun jaarstukken straks een paragraaf opnemen waarin de onderhoudstoestand van hun activa staat vermeld. De onderhoudstoestand is van groot belang voor een goede beoordeling van de vermogenspositie van een gemeente. Het is echter vrijwel ondoenlijk die onderhoudstoestand in financiële termen uit te drukken. Door de staat van onderhoud van activa met enige regelmaat in kaart te brengen kunnen gemeenten mogelijke financiële consequenties toch tijdig traceren.

De nieuwe boekhoudvoorschriften laten niet meer toe dat activa met economisch nut netto worden gewaardeerd. Gemeenten hebben echter nog steeds de mogelijkheid investeringen in de openbare ruimte met "alleen" een maatschappelijk nut netto te waarderen. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, heeft het ontnemen aan de gemeenten van deze vrijheid geen invloed op hun mogelijkheden om investeringen te doen en de exploitatie daarvan rond te krijgen. Om de genoemde redenen lijkt invoering van striktere voorschriften voor de waardering van materiële vaste activa van gemeenten dan ook gewenst.

2. Inleiding

Het in 2001 verschenen COELO-rapport *Decentrale Overheden in Balans?*³ komt tot de conclusie dat de vermogensposities van gemeenten moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Hoewel de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 een duidelijke inrichting van de balans en een toelichting daarop voorschrijven, is de daaruit voortvloeiende uniformiteit van de presentatie uiterlijke schijn. De verschillen zitten voornamelijk in de waardering van vaste activa en in het bestaan van een schemerzone tussen reserves en voorzieningen.

Dit onderzoek tracht de stille reserves van gemeenten in kaart te brengen. De stille reserves zijn de reserves van de gemeenten die niet op de balans staan. Stille reserves ontstaan wanneer bezittingen van de gemeente niet worden geactiveerd of wanneer de reële waarde afwijkt van de waarde die gemeenten in de boeken hebben staan.

Omdat de problematiek rondom de financiële vaste activa anders is dan de problematiek aangaande (im)materiële vaste activa is gekozen om het onderzoek op te splitsen in twee delen. Hoofdstuk 3 beoogt inzicht te verschaffen in de omvang en de samenstelling van de *financiële* vaste activa van gemeenten. Dit onderzoek brengt voor bijna alle gemeenten de aandelen in gemeenschappelijke regelingen, de deelnemingen en het effectenbezit in kaart. Van deze vermogenscomponenten wordt de waarde zo goed mogelijk bepaald.

Het in kaart brengen van de stille reserves van (im)materiële vaste activa is aanzienlijk complexer. Er is dan ook voor gekozen om dit onderzoek te beperken tot acht gemeenten. Hoofdstuk 4 probeert via de resultaten van empirisch onderzoek bij deze acht gemeenten een beeld te schetsen van de manier waarop gemeenten met hun activerings- en afschrijvingsbeleid omgaan ten aanzien van de (im)materiële vaste activa. Verder wordt onderzocht of het mogelijk is de balanscijfers daadwerkelijk te uniformeren.

³ E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans?*, COELO, Groningen, 2001.

3. Financiële vaste activa

3.1 Inleiding

Dit deel van het onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de omvang en de samenstelling van de *financiële* vaste activa van gemeenten. Het gaat hierbij met name om aan derden verstrekte leningen, aandelen in gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen in bedrijven en effecten. Dit onderzoek brengt voor 533 van de 537 gemeenten de aandelen in gemeenschappelijke regelingen, de deelnemingen en het effectenbezit in kaart.⁴ Van deze vermogenscomponenten wordt de waarde zo goed mogelijk bepaald.

Paragraaf 3.2 benadrukt het belang van een goed inzicht in de omvang en de samenstelling van de financiële vaste activa. Paragraaf 3.3 beschrijft de methodiek van het onderzoek. De paragrafen 3.4 (boekwaarde balanscijfers), 3.5 (cijfers op basis van intrinsieke waarde), 3.6 (intrinsieke waarde balanscijfers) en 3.7 (samenstelling financiële vaste activa) rapporteren resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Paragraaf 3.8 gaat nader in op het huidige gebrek aan inzicht in de financiële vaste activa. Dit betreft niet alleen het gebrek aan informatie in de gemeentelijke jaarstukken (waarmee derden te maken hebben), maar ook het gebrek aan inzicht van gemeentelijke beleidsmakers zelf. Paragraaf 3.9 licht toe dat onder de nieuwe voorschriften, die vanaf 2004 van toepassing zijn, een aanzienlijke verbetering van de rapportage van gemeentelijke vermogensbestanddelen mag worden verwacht. Paragraaf 3.10 sluit af met een korte samenvatting en enkele overwegingen.

3.2 Belang van inzicht in de omvang van de financiële vaste activa

De functie van financiële vaste activa bij gemeenten verschilt van de functie van financiële vaste activa bij bedrijven. Gemeenten hebben meestal een deelneming in een instelling of bedrijf vanwege het publieke belang dat zij of het Rijk daaraan hechten.⁵ De meeste deelnemingen zijn daarom niet of beperkt verhandelbaar.

De aanwezigheid van een publiek belang betekent dat de gemeente dit belang niet kan verwaarlozen. Het belegde geld (de waarde van de deelnemingen in handen van gemeenten) dient uiteraard effectief en efficiënt te worden ingezet.

⁴ Het onderzoek heeft betrekking op het verslagjaar 2000. Inmiddels telt ons land minder dan 500 gemeenten. We hebben geprobeerd de omvang en samenstelling van de financiële vaste activa van alle gemeenten in kaart te brengen. Gebrek aan medewerking van sommige gemeenten (vaak door tijdgebrek) en gebrek aan inzicht in de financiële vaste activa bij enkele gemeenten zelf zijn de oorzaken voor het ontbreken van vier gemeenten.

⁵ Enkele gemeenten hebben middelen voor meerdere jaren renderend uitgezet, bijvoorbeeld in risicovrije beleggingen of fondsen. Gemeenten hebben dergelijke fondsen niet vanwege het publieke belang, maar om overtollige middelen tijdelijk weg te zetten.

Overtollige middelen van de met publiek geld gefinancierde instellingen moeten ten gunste van de belastingbetalers worden besteed aan publieke voorzieningen of worden geretourneerd aan de lokale belastingbetalers. 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 voorstaat.

Bij verhandelbare deelnemingen is het zo mogelijk van nog groter belang om goed op de hoogte te zijn. Enige 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 toepassingsmogelijkheden.

Voorbeeld: Een gemeente die aandelen bezit in een kabelmaatschappij heeft de keuze deze te verkopen of aan te houden. Een reden om de aandelen aan te houden zou kunnen zijn dat de gemeente op deze manier invloed kan uitoefenen op de kwaliteit van het kabelnetwerk. In private handen kan de kwaliteit wel eens in het gedrang komen (zie bijvoorbeeld de problemen bij UPC). Maar het handhaven van de deelneming gaat met alternatieve kosten gepaard. De gemeente kan immers de mogelijke verkoopopbrengst aanwenden voor andere voorzieningen of teruggeven aan de burgers. Om een goede afweging te maken is inzicht in de werkelijke waarde onontbeerlijk.

3.3 Onderzoeksaanpak

METHODIEK

Gemeenten moeten volgens het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 hun financiële vaste activa opsplitsen in vier posten:

1. Leningen aan woningbouwcorporaties;
2. Overige langlopende leningen;
3. Aandelen in gemeenschappelijke regelingen alsmede deelnemingen;
4. Effecten.

Gemeenten moeten hun financiële vaste activa in waarden tegen de verkrijgingswaarde.⁶ Dit is de waarde die de gemeente bij aankoop heeft betaald. Omdat de boekwaarde⁷ van uitgezette leningen meestal weinig afwijkt van de marktwaarde, richt dit onderzoek zich alleen op het bepalen van de reële waarde van de aandelen in gemeenschappelijke regelingen, van deelnemingen en van effecten.

⁶ Financiële vaste activa moeten gewaardeerd worden tegen de verkrijgingswaarde. Effecten dienen tegen de marktwaarde te worden gewaardeerd indien de marktwaarde lager ligt dan de verkrijgingswaarde.

⁷ De boekwaarde is de waarde van de activa zoals deze in de balans is verantwoord. Wanneer een gemeente de comptabiliteitsvoorschriften goed naleeft, zou deze voor financiële vaste activa gelijk moeten zijn aan de verkrijgingswaarde (of voor effecten tegen marktwaarde wanneer deze lager is dan de verkrijgingswaarde).

Het bepalen van de marktwaarde van deelnemingen en effecten is in veel gevallen letterlijk een onmogelijke zaak. Veruit de meeste deelnemingen en effecten zijn namelijk beperkt of in het geheel niet verhandelbaar. Daarom probeert dit onderzoek de intrinsieke waarde van de deelnemingen en effecten vast te stellen. Dit is de waarde van de deelnemingen en effecten op basis van het eigen vermogen van de betrokken instellingen.

Voorbeeld: Een gemeente heeft 1000 aandelen Essent à 1 euro nominaal. Essent heeft een eigen vermogen per geplaatst aandeel van € 12,54. De waarde van de deelneming Essent van de gemeente wordt vastgesteld op € 12.540.

Het eigen vermogen van bedrijven en instellingen wordt vaak onderschat, doordat er 'stille reserves' aanwezig zijn. Bezittingen zijn tegen een lagere dan werkelijke waarde gewaardeerd, of voorzieningen zijn voor te hoge bedragen opgevoerd. Van deze complicatie is vanwege de bewerkelijkheid in het onderzoek afgezien. Anders gezegd, aangenomen is dat bedrijven en instellingen waarin gemeenten deelnemen geen stille reserves kennen.

De som van de intrinsieke waarde van alle deelnemingen en effecten van een gemeente opgeteld bij de waarde van uitstaande leningen bepaalt de waarde van de totale voorraad financiële vaste activa. Door de intrinsieke waarde als waarderingsmaatstaf te hanteren ontstaat een beter inzicht in de vermogenspositie van gemeenten.^{8,9}

ROBUUSTHEID RESULTATEN

De in dit rapport gepresenteerde cijfers van de vermogenspositie ultimo 2000 zijn nauwelijks conjunctuurgevoelig. De winsten en verliezen van de betrokken instellingen zijn weliswaar afhankelijk van de economische conjunctuur. De jaarlijkse mutaties van de eigen vermogens van de betrokken instellingen zijn veel minder spectaculair. Winsten van bedrijven worden meestal slechts gedeeltelijk aan de reserves toegevoegd, de rest wordt vaak uitgekeerd in de vorm van dividend.

AANPAK

Van alle 537 gemeenten is het jaarverslag en/of de jaarrekening over het begrotingsjaar 2000 bestudeerd. Op basis van de jaarrekeningen zijn, voor zover

⁸ De vermogensposities van de gemeenten zullen nog steeds geen goede afspiegeling geven van de werkelijke vermogens. Hiervoor moet ook de waarde van de (im)materiële vaste activa worden vastgesteld. Dit is zo mogelijk nog veel moeilijker. Deel B van dit onderzoek gaat hier nader op in.

⁹ De in deze paragraaf beschreven methodiek zegt niets over de gewenste manier van boekhouden. Een op papier riantere vermogenspositie betekent niet dat de gemeente opeens extra geld te besteden heeft. Het betreft immers vermogen dat al een publieke functie vervult en vaak niet verhandelbaar is. Ook ontvangen gemeenten vaak dividend op de deelnemingen; bij verkoop vervalt dit dividend. Verder moeten de vrijgevallen middelen weer renderend worden ingezet of moeten leningen worden afgelost om het ontstane gat in de begroting te dichten.

mogelijk, lijsten gemaakt met de hoeveelheid en de aard van de deelnemingen en het effectenbezit. De gemeenten zijn in staat gesteld deze gegevens te controleren en aan te vullen. Deze gegevens zijn vervolgens vergeleken met de jaarrekeningen van de instellingen waarin de gemeenten een belang hebben. Dit resulteerde voor iedere gemeente in een lijst met de boekwaarde, de intrinsieke waarde en de aard van de aandelen, deelnemingen en effecten die zij bezit.

3.4 Boekwaarde balanscijfers jaarrekeningen

Tabel 1 geeft de geconsolideerde balans van alle 537 gemeenten, op basis van de geconsolideerde balansen in de jaarrekeningen van 2000.

Tabel 1 Balans van de gemeenten, 31 december 2000 (x miljard euro)

Activa		Passiva	
Materiële en immateriële vaste activa	28,9	Eigen vermogen	22,6
Financiële vaste activa	22,0	Voorzieningen	4,3
<i>leningen</i>	20,4		
<i>deelnemingen en effecten</i>	1,6		
Geactiveerde tekorten	0,2	Langlopende schulden	28,4
Vlottende activa	14,3	Vlottende passiva	10,1
Totaal activa	65,4	Totaal passiva	65,4

3.5 Cijfers op basis van intrinsieke waarde

SCHATTING INTRINSIEKE WAARDE

Tabel 2 geeft de intrinsieke waarde van de deelnemingen en effecten van de 533 gemeenten die uiteindelijk in het onderzoek zijn betrokken. Door de intrinsieke waarde van de deelnemingen en effecten te schatten en deze in te vullen in de balansen van de onderzochte gemeenten valt een schatting te maken van de financiële vaste activa en het eigen vermogen per gemeente. De intrinsieke waarde is uitgedrukt in procenten van de boekwaarde. De vermelde percentages geven de intrinsieke waarde van het totale aandelen-, deelnemingen- en effectenbezit van de betreffende gemeenten aan ten opzichte van de boekwaarde. Zij zijn dus te beschouwen als gewogen gemiddelden.

Tabel 2 Intrinsieke waarde van financiële vaste activa ten opzichte van boekwaarden voor 533 gemeenten (jaar 2000)

Inwonertal gemeenten (x1000)	Aantal gemeenten		Totale bevolking	Intrinsieke waarde t.o.v. boekwaarde		
	abs	%	%	Deelnemingen en effecten	FVA ¹	EV ¹
Alle	533	99	99	498%	129%	129%
>250	3	100	100	309%	125%	123%
150-250	7	100	100	471%	120%	141%
100-150	15	100	100	442%	117%	122%
50-100	34	100	100	576%	118%	124%
20-50	165	98	98	760%	148%	131%
10-20	189	100	100	778%	166%	137%
5-10	100	99	99	697%	176%	139%
<5	20	100	100	398%	163%	149%

Meer gedetailleerde gegevens staan in bijlage I.

¹ FVA = Financiële vaste activa, EV = Eigen vermogen

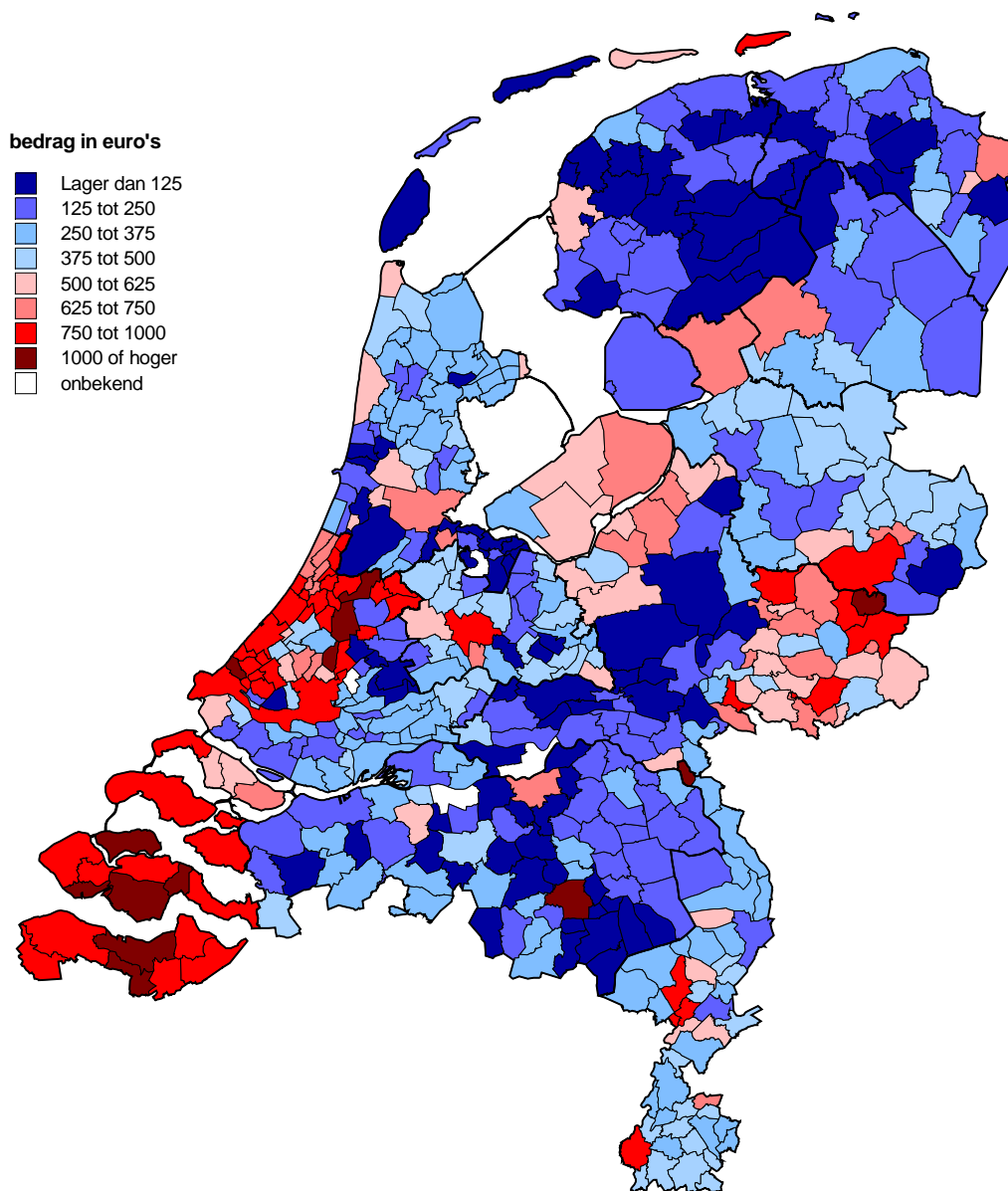
De intrinsieke waarde van de aandelen in gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen en effecten is naar schatting vijfmaal zo hoog als de boekwaarde. Omdat de genoemde vermogenscategorieën slechts een klein deel van de financiële vaste activa uitmaken (financiële vaste activa bestaan grotendeels uit leningen; zie tabel 1) is het effect van een lage waardering op het totaal van de financiële vaste activa veel geringer. De intrinsieke waarde van alle financiële vaste activa ligt voor de gemeenten in de steekproef 29 procent boven de boekwaarde. Het eigen vermogen komt hierdoor tevens 29 procent hoger uit dan het vermogen in de jaarrekeningen van gemeenten.

VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

De gevonden resultaten vertonen geen samenhang met de gemeentegrootte. De verschillen tussen de individuele gemeenten zijn aanzienlijk groter. De stille reserves¹⁰ per inwoner lopen uiteen van -100 tot 2193 euro per inwoner. De negatieve stille reserve wordt in de betreffende gemeente veroorzaakt, doordat deze gemeente een vordering per ongeluk dubbel heeft geboekt. Door de dubbele boeking weg te halen ontstaat een lager eigen vermogen. Er zijn nog enkele andere gemeenten met negatieve stille reserves. Deze ontstaan wanneer de intrinsieke waarde van deelnemingen en effecten lager ligt dan de boekwaarde.

¹⁰ De stille reserves worden hier gedefinieerd als het verschil tussen de intrinsieke waarde en de boekwaarde van het eigen vermogen

Kaart 1 Stille reserves per inwoner

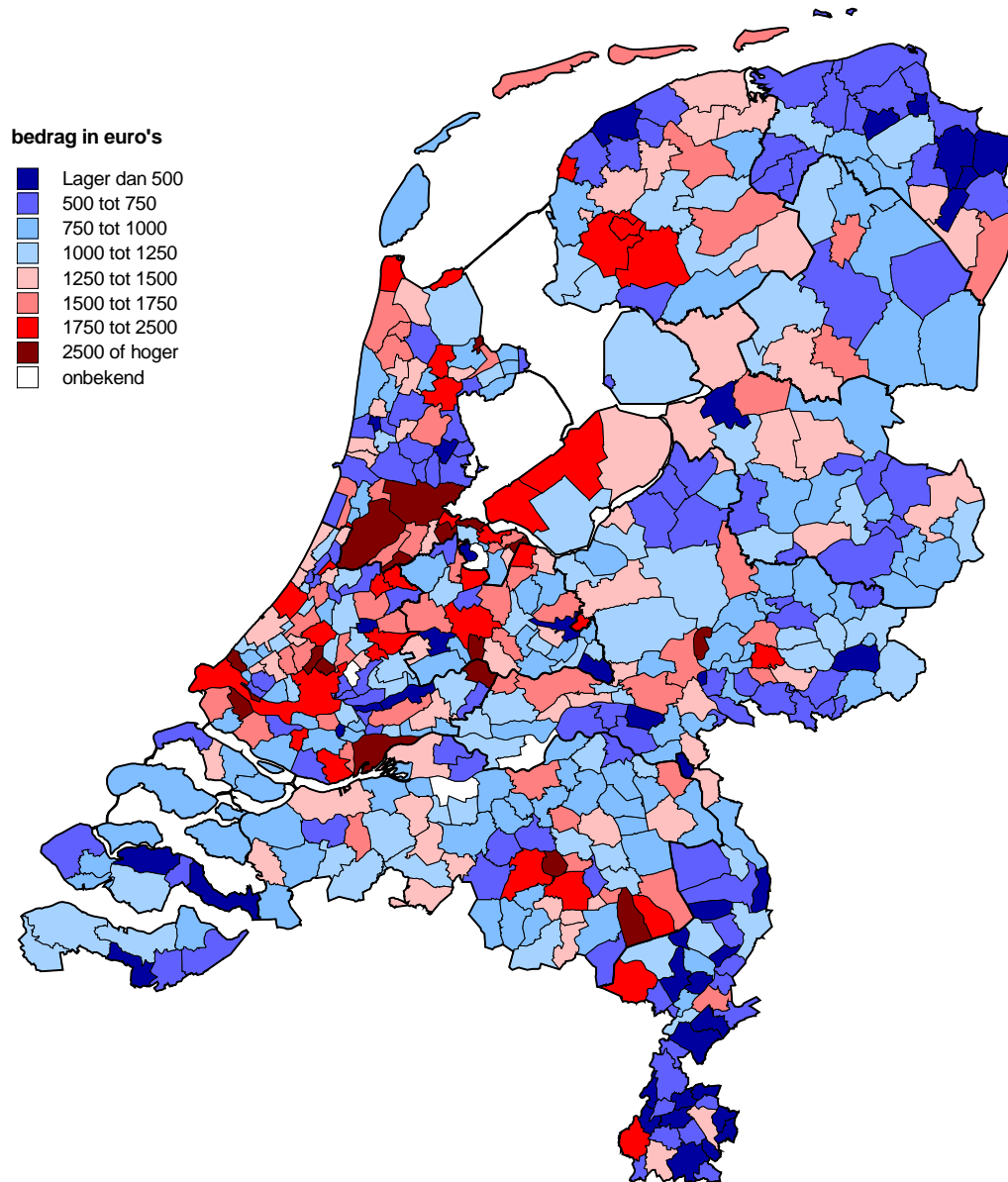


- De kaart van Nederland bevat alle gemeenten in Nederland per 1 januari 2001. De balanscijfers zijn van 31 december 2000. De balanscijfers van samengevoegde gemeenten zijn geconsolideerd. (Dit geldt ook voor de kaarten 2 en 3).
- Inwoneraantallen per gemeente op 1 januari 2001 zijn afkomstig van het CBS.

Kaart 1 toont het verschil tussen de intrinsieke waarde en de boekwaarde van het eigen vermogen van de 533 gemeenten. Driekwart van de gemeenten heeft minder dan 500 euro aan stille reserves per inwoner. 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.

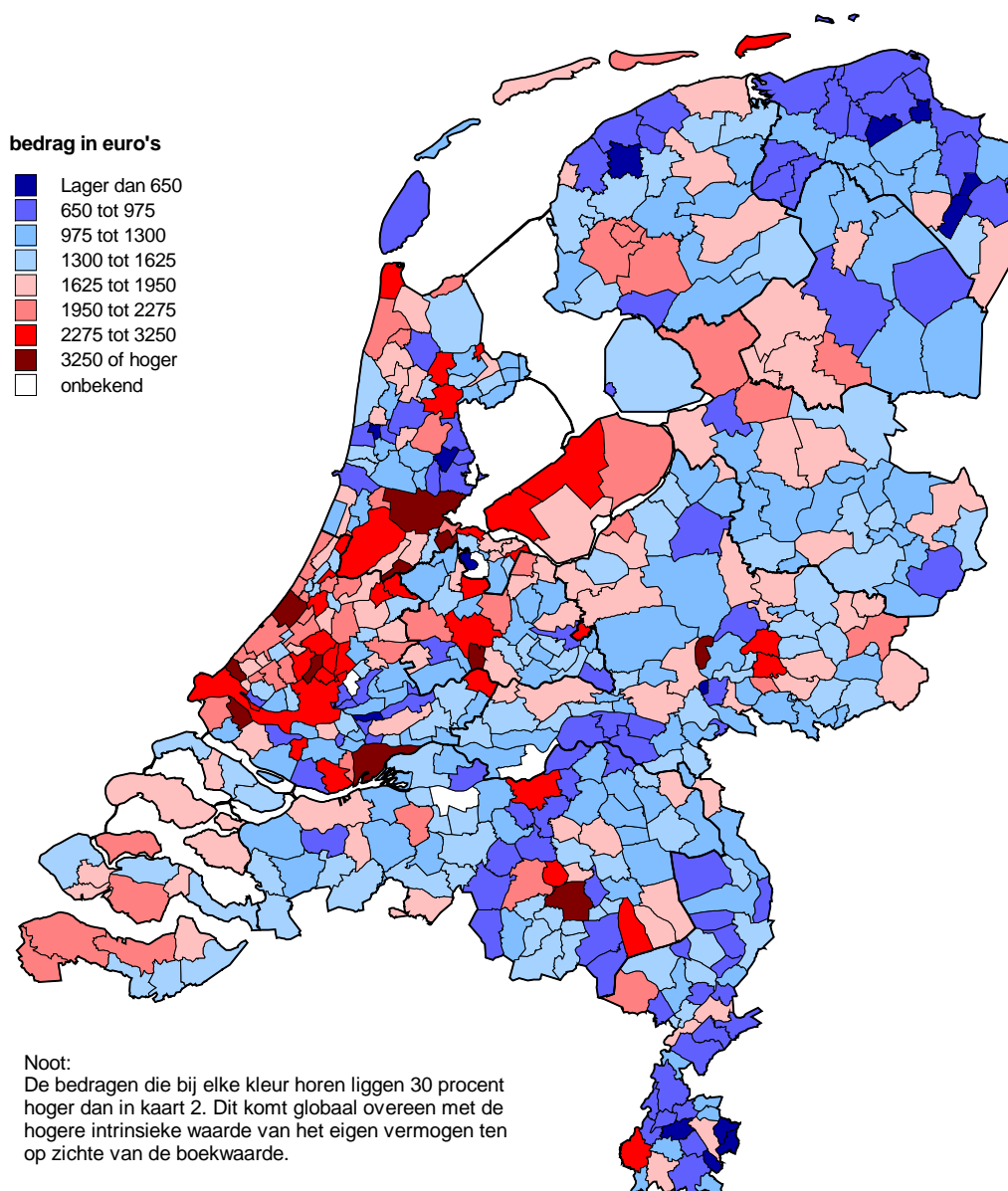
Kaart 2 Boekwaarde eigen vermogen per inwoner



De kaarten 2 en 3 brengen de boekwaarde en de intrinsieke waarde van het eigen vermogen van de 533 gemeenten in kaart. Ongeveer 46 procent van de gemeenten heeft in beide kaarten dezelfde kleur en nog eens 42 procent wijkt slechts één kleurtint af.

Het vervangen van de boekwaarde van deelnemingen en effecten door de intrinsieke waarde doet de gemeentelijke rangorde dus maar weinig veranderen.

Kaart 3 Intrinsieke waarde eigen vermogen per inwoner



VERGELIJKBAARHEID

Gemeenten kunnen niet zonder meer worden vergeleken. Slechts de stille reserves van de financiële vaste activa zijn in kaart gebracht en niet de stille reserves van (im)materiële vaste activa. Verder kan aan de hand van de kaarten alleen gelezen worden hoeveel eigen vermogen per inwoners de gemeenten hebben. Dit zegt niets over de gewenste omvang van het eigen vermogen. Gemeenten zijn allemaal uniek en hebben dus niet allemaal evenveel vermogen nodig. Een derde probleem dat ontstaat bij het vergelijken is de gebruikte maatstaf. De kaarten zouden er

anders uitzien, wanneer deze het eigen vermogen als percentage van de begroting zouden weergeven of de solvabiliteit.¹¹

3.6 Intrinsieke waarde balanscijfers

Met behulp van de resultaten uit de vorige paragraaf kunnen we een balans opstellen, waarbij de boekwaarde van deelnemingen en effecten wordt vervangen door de intrinsieke waarde. Deze balans staat in tabel 3. Ten opzichte van de balans in tabel 1 zijn de posten deelnemingen en effecten, financiële vaste activa, balanstotaal en eigen vermogen toegenomen met 6,5 miljard euro.

Tabel 3 Balans van alle gemeenten op 31 december 2000 op basis van de intrinsieke waarde (x miljard euro)

Activa		Passiva	
Materiële en immateriële vaste activa	28,9	Eigen vermogen	29,1
Financiële vaste activa	28,5	Voorzieningen	4,3
<i>leningen</i>	20,4		
<i>deelnemingen en effecten</i>	8,1		
Geactiveerde tekorten	0,2	Langlopende schulden	28,4
Vlottende activa	14,3	Vlottende passiva	10,1
Totaal activa	71,9	Totaal passiva	71,9

- In deze tabel is alleen rekening gehouden met de stille reserves in de financiële vaste activa. Gemeenten hebben ook stille reserves in (im)materiële vaste activa. Deze zijn echter moeilijk te kwantificeren. Hoofdstuk 4 gaat hier dieper op in.
- De intrinsieke waarde van de deelnemingen en effecten van alle gemeenten zijn geschat uitgaande van de cijfers in tabel 1. Door de boekwaarde van deelnemingen en effecten in de balans uit tabel 1 te vervangen door de geschatte intrinsieke waarde ontstaat de balans in tabel 3.
- De tabellen 1 en 3 hebben betrekking op alle gemeenten samen. Tabel 2 heeft betrekking op 533 gemeenten. Dit en afrondingsverschillen verklaren dat het toepassen van de percentages uit tabel 2 voor de financiële vaste activa en het eigen vermogen op de desbetreffende getallen in tabel 1 licht kunnen afwijken van de cijfers in tabel 3.

3.7 Samenstelling financiële vaste activa

De waarde van de deelnemingen en effecten ligt aanzienlijk hoger dan de waarde volgens de boeken. Het betreft echter vaak aandelen die niet of beperkt verhandelbaar zijn. Bij de deelnemingen en effecten gaat het bovendien om zeer veel verschillende typen aandelen en effecten. Tabel 4 splitst deze in een aantal

¹¹ Voor meer informatie over de problematiek van de gewenste vermogenspositie en de vergelijkbaarheid van gemeenten wordt verwezen naar E.Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans?*, COELO, Groningen, 2001.

categorieën. Van elke categorie wordt het belang aangegeven op basis van de boekwaarde en de intrinsieke waarde.

Tabel 4 Boekwaarde en intrinsieke waarde van deelnemingen en effecten opgesplitst naar categorie

	Boek- waarde (mln euro)	Intrinsieke waarde (mln euro)	Boek- waarde (%)	Intrinsieke waarde (%)
Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	56	1.153	3,4	14,3
Waterleidingmaatschappijen	47	871	2,9	10,8
Overige nutsbedrijven	509	4.371	31,3	54,0
Kabelmaatschappijen	3	7	0,2	0,1
Afvalverwerkings/-ophaalbedrijven	106	299	6,5	3,7
Transportsector/infrastructuur	72	372	4,4	4,6
Beleggingen (risicovrij) ⁱ	102	102	6,3	1,3
Gemeenschappelijke regelingen	22	22	1,4	0,3
Overige aandelen	396	602	24,4	7,4
Obligaties	179	157 ⁱⁱ	11,0	1,9
Leningen ⁱⁱⁱ	126	130 ^{iv}	7,8	1,6
Ten onrechte gewaardeerd op de balans	7	0	0,5	0,0
	1.625	8.087	100%	100%

ⁱ Dit betreffen met name beleggingen in bijvoorbeeld fondsen, waarop de gemeente geen risico loopt. Slechts één gemeenten had ultimo 2000 nog beursgenoteerde aandelen in haar portefeuille. Deze heeft haar aandelen in 2001 verkocht.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ Het stimuleringsfonds volkshuisvesting wordt door sommige gemeenten onder deelnemingen geboekt. Andere gemeenten boeken dit als langlopende lening. Voor beide benaderingen valt iets te zeggen. Wanneer een gemeente deze post onder langlopende leningen boekt, zijn deze niet in bovenstaande tabel opgenomen.

^{iv} Sommige gemeenten hebben de verkoop van de 2de en 3de tranche van de aandelen Bouwfonds niet geboekt. In deze gevallen zijn de verkoopopbrengsten op deze post meegenomen.

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

3.8 Gebrek aan transparantie

GEGEVENS BEPERKT BESCHIKBAAR

Bij de inventarisatie van de jaarrekeningen van de gemeenten bleek dat de meeste jaarstukken geen goed inzicht bieden in de financiële bezittingen van gemeenten. Zorgwekkender is dat veel gemeentebestuurders zelf ook geen inzicht hebben in hun bezit. De meeste gemeenten hebben grote moeite te achterhalen welke en hoeveel aandelen, deelnemingen en effecten ze bezitten. 94 procent van de gemeenten blijkt geen volledig inzicht te kunnen geven of verstrekte gegevens die na verschillende controles onzerzijds niet correct bleken te zijn. Deze paragraaf behandelt enkele oorzaken van dit gebrek aan inzicht. Specifieke oorzaken worden aan de hand van concrete voorbeelden geïllustreerd.

OORZAKEN

De belangrijkste oorzaak voor het gebrek aan inzicht is *het niet up-to-date houden van informatie*. Dit is bij 85% van de gemeenten geconstateerd. Vaak worden de gegevens uit de vorige jaarrekening klakkeloos overgenomen. Naamswijzigingen, fusies en conversies van aandelen worden in de meeste gevallen niet verwerkt. In enkele gevallen bleken gemeenten aandelen of effecten te bezitten van voor de tweede wereldoorlog, waarvan niemand nog wist wat deze voorstelden. Door de grote fusie- en overnamegolf van nutsbedrijven zijn de aandelenpakketten de laatste jaren sterk van samenstelling veranderd. Bijna een kwart van de gemeenten met een belang in een nutsbedrijf vermeldt in de jaarstukken nog steeds de naam van een inmiddels van het toneel verdwenen nutsbedrijf. Veel Limburgse gemeenten hebben bijvoorbeeld nog Mega of PNEM op de balans staan. Overijsselse gemeenten denken aandelen IJsselmij te bezitten. Deze bedrijven behoren nu tot Essent. Verder blijkt dat vier op de vijf gemeenten de omvang van ten minste één van haar belangen onjuist vermeld hebben of blijken zij deze niet te kennen.¹²

Een andere oorzaak van het gebrek aan inzicht is *het niet juist boeken van activa*. De helft van de gemeenten heeft uitstaande leningen geboekt op de post deelnemingen, heeft giften aan derden geactiveerd, of heeft aandelen helemaal niet geactiveerd. In sommige gevallen weten gemeenten zelfs niet dat ze bepaalde aandelen bezitten. Een gemeenteambtenaar ontdekte recent bij toeval via een bericht in de lokale krant dat zijn werkgever aandelen bezit in een parkeergarage. Dankzij deze oplettende ambtenaar ontvangt de gemeente thans dividend. Door het verkeerd benoemen van aandelen blijkt het na een aantal jaren moeilijk te achterhalen welke aandelen het betreft. Zo heeft een kleine gemeente na herindeling zijn aandelenpakketten vernoemd naar de betreffende voormalige gemeenten. Een paar gemeenten hebben aandelen alleen onder de vermelding van

¹² Veel gemeenten hebben de gegevens wel ergens binnen de organisatie, maar door gebrekkige communicatie binnen de gemeenten is de informatie vaak niet bekend bij de samenstellers van de jaarstukken en/of de financiële afdeling.

‘effecten’ geboekt. Om welke deelnemingen het gaat blijkt moeilijk achterhaalbaar.

Bij 5% van de gemeenten blijkt het totale vermogen op de balans af te wijken van de gegevens in de toelichting. Nog eens 6% van de gemeenten kon het totale bedrag op de balans niet verklaren. Verder hanteren gemeenten op de balansen soms posten naast de in de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 voorgeschreven posten. Juist deze posten staan meestal niet toegelicht. De lezer mag raden naar de inhoud.

CONTROLE OP JAARREKENINGEN

De conclusie moet wel luiden dat er tekortkomingen zijn bij het beheer van de financiële vermogens van gemeenten en dat het toezicht van de provincies en de controles van de accountants verbetering behoeft. Uit de inventarisatie van de jaarrekeningen blijkt dat optelfouten worden gemaakt, financiële vaste activa elders worden geactiveerd of vice versa en vaak wordt afgeweken van de voorschriften. Eenvijfde van de gemeenten heeft bijvoorbeeld in de toelichting op de balans geen opsplitsing van haar activa opgenomen, hoewel de voorschriften dit wel eisen.

Het kan echter zo zijn dat de accountant de tekortkomingen wel geconstateerd heeft, maar dat deze binnen de tolerantie valt waarbinnen het jaarverslag niet wordt afgekeurd. Voorschriften schrijven voor dat accountants jaarverslagen goedkeuren wanneer het materiële effect van de tekortkomingen binnen een bepaalde marge valt. Met ingang van het begrotingsjaar 2004 zal het Besluit accountantcontrole gemeenten¹³ van kracht zijn. In dit besluit komt ook expliciet aandacht voor de rechtmatigheid van de jaarrekening. Dit betekent dat de accountant beoordeelt of het jaarverslag aan alle voorschriften voldoet.

3.9 Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

NIEUWE VOORSCHRIFTEN

Het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat vanaf 2004 het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangt, bevat nieuwe richtlijnen ten aanzien van deelnemingen en effecten. Wanneer gemeenten deze richtlijnen opvolgen, zullen de meeste van de in dit rapport besproken tekortkomingen niet langer voorkomen.

Ten eerste komt er een meer eenduidige opsplitsing van de financiële vaste activa. Het onderscheid tussen aandelen in gemeenschappelijke regelingen en effecten wordt door gemeenten nu nog verschillend geïnterpreteerd.

Daarnaast moet volgens de nieuwe voorschriften een aantal paragrafen worden opgenomen in de jaarrekening ter verbetering van het inzicht in de gemeentelijke financiën. Eén van de paragrafen dient een lijst te bevatten met de namen van de

¹³ *Staatblad* 2002, nr. 68.

verbonden partijen.¹⁴ Van deze verbonden partijen moet onder andere het eigen vermogen worden weergegeven. Deze eis heeft twee grote voordelen. Ten eerste geeft deze informatie, in combinatie met het relatieve belang dat de gemeente heeft, een beter inzicht in de werkelijke omvang van de financiële bezittingen. Daarnaast zijn gemeenten gedwongen de dossiers beter bij te houden zodat het inzicht in de financiële activa up-to-date blijft. Opgevoerde aandelen van bijvoorbeeld niet langer bestaande instellingen, bijvoorbeeld na een fusie of naamswijziging, zullen meteen kunnen worden gecorrigeerd.

VERKRIJGINGSWAARDE BIEDT BEPERKT INZICHT

Op één punt lijken de nieuwe voorschriften niet tot een verbetering in inzicht in de financiële vaste activa te leiden. Dit betreft de waardering van de deelnemingen en effecten. Zowel de nieuwe als de oude voorschriften schrijven voor dat de deelnemingen en effecten tegen *verrijgingswaarde* worden geactiveerd.¹⁵ Hieraan zijn enkele nadelen verbonden. Ten eerste zegt de verkrijgingswaarde niets over de economische waarde. Daarnaast kan uit de verkrijgingswaarde niet de omvang van het belang en dus de zeggenschap worden bepaald. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat waardering van de deelnemingen en effecten tegen de verkrijgingswaarde tot verwarring leidt. Vier op de vijf gemeenten bleek het belang van tenminste één van haar deelnemingen onjuist te hebben berekend, of dit niet te kennen. De meeste van deze gemeenten trachtten het belang te berekenen aan de hand van de boekwaarde. Wanneer de boekwaarde gelijk was aan de nominale¹⁶ waarde leverde dit geen problemen op. In andere gevallen bleek de meerderheid van deze gemeenten haar belang niet te kennen.

ALTERNATIEVEN

Om verwarring te voorkomen kan in plaats van de verkrijgingswaarde beter worden gekozen voor de nominale waarde, voor de intrinsieke waarde of voor het niet waarden van deelnemingen en effecten. Waardering tegen *nominale* waarde zegt weliswaar niets over de economische waarde van de deelnemingen en effecten, maar wel over de omvang van het belang. Daarnaast blijken veel gemeenten hun deelnemingen en effecten reeds te waarden tegen de nominale waarde. In sommige gevallen deden de gemeenten dit zelfs op advies van de

¹⁴ Verbonden partijen zijn gedefinieerd als die partijen waarin provincies en gemeenten zowel een bestuurlijk als financieel belang hebben (Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

¹⁵ Van activa waarvan de bestemming verandert moet in de toelichting op de balans de actuele waarde worden opgenomen (Artikel 57 lid 5). Dit betekent dat voor deelnemingen die zullen worden verkocht de verwachte verkoopprijs in de toelichting van de balans moet worden opgenomen.

¹⁶ De nominale waarde is de waarde die op het aandeel staat.

accountant. Het nadeel van de nominale waarde is dat deze niet voor alle financiële vaste activa bestaat.

Een andere mogelijkheid is waardering tegen *intrinsieke* waarde. De intrinsieke waarde geeft weer hoeveel publiek geld gemoeid is met het belang van de gemeenten. Tevens kan aan de hand van de intrinsieke waarde de omvang van het belang worden afgeleid. Een nadeel is dat het in het jaarverslag gepresenteerde eigen vermogen dan aanzienlijk hoger zal liggen dan nu, waardoor bij de gemeenteraad het idee kan postvatten dat de gemeente meer middelen te besteden heeft. Verder zijn bij de keuze van de waarderingsgrondslag als nadelen naar voren gebracht dat de intrinsieke waarde aanzienlijk hoger kan zijn dan de economische waarde, dat de intrinsieke waarde jaarlijks moet worden geactualiseerd waardoor de onderlinge vergelijking extra wordt bemoeilijkt, dat de intrinsieke waarde subjectief is en dat het bedrijfsleven ook de verkrijgingswaarde hanteert.¹⁷

Een derde optie is het *niet waarden* van deelnemingen en effecten. De deelnemingen en effecten staan dan P.M. op de balans. In de toelichting op de balans wordt een lijst opgenomen met de verbonden partijen, het belang van de gemeenten (aantal aandelen), de nominale waarde en de intrinsieke waarde. Het voordeel is dat "toevallige" bedragen zoals de nominale of verkrijgingswaarde geen invloed hebben op de gepresenteerde vermogenspositie.

3.10 Samenvatting en enkele overwegingen

INTRINSIEKE WAARDE

Op grond van de bestaande comptabiliteitsvoorschriften moeten gemeenten hun deelnemingen waarden tegen verkrijgingswaarde. Deze verkrijgingswaarde zegt in het algemeen niets over de marktwaarde van de deelnemingen. Het bepalen van de marktwaarde van de deelnemingen is in veel gevallen letterlijk een onmogelijke taak. Veruit de meeste deelnemingen en effecten zijn beperkt of niet verhandelbaar. Om toch tot een beter inzicht te komen in de waarde van de deelnemingen en effecten is in dit onderzoek de intrinsieke waarde in kaart gebracht van de instellingen waarin gemeenten deelnemen. De intrinsieke waarde ligt ongeveer 6,5 miljard euro hoger dan de boekwaarde. Dit komt overeen met 29 procent van het eigen vermogen. Deze meerwaarde zit met name bij aandelen in nutsbedrijven en aandelen Bank Nederlandse Gemeenten.

Deze hogere waarde betekent niet dat de gemeenten deze extra middelen vrij beschikbaar hebben. De betreffende deelnemingen en effecten zijn beperkt of niet verhandelbaar. Daarnaast leveren sommige deelnemingen en effecten een hoog rendement op. Bij verkoop vallen deze dividenden weg en ontstaat een gat in de begroting. De gemeente moet de vrijgekomen middelen dan ook renderend

¹⁷ Bedrijven hanteren de verkrijgingswaarde voor de fiscale jaarverslagen, omdat winsten, verliezen en rendement op deelnemingen vrijgesteld zijn van belastingen. Voor bedrijfseconomische jaarverslagen waarde hanteren ondernemingen de netto vermogenswaarde (intrinsieke waarde).

uitzetten of inzetten voor het aflossen van leningen om de wegvallende dividenden te compenseren. Het inzetten van de vrijgekomen middelen voor het (tijdelijk) verlagen van de belasting of het verhogen van het voorzieningenniveau kan op den duur leiden tot hogere belastingen.

GEBREK AAN INZICHT

Uit onze inventarisatie van de deelnemingen en effecten in handen van gemeenten blijkt dat veel gemeenten tot nu toe geen goed inzicht hebben in hun financiële bezittingen. Veel gemeenten hadden grote moeite om een lijst te presenteren met de deelnemingen en effecten die ze bezitten. In 94 procent van de gemeenten bleek de lijst onvolledig of onjuiste informatie te bevatten. Beter inzicht kan leiden tot doelmatiger en efficiëntere inzet van middelen, zoals bij enkele gemeenten is geconstateerd.

NIEUWE VOORSCHRIFTEN

De nieuwe voorschriften, die met ingang van begrotingsjaar 2004 moeten ingaan, moeten leiden tot beter inzicht in de financiële bezittingen van de gemeenten. Gemeenten moeten volgens de nieuwe voorschriften bijvoorbeeld een lijst met verbonden partijen opnemen. Van deze verbonden partijen moet onder andere de vermogenspositie worden weergegeven.

Alleen nieuwe voorschriften zijn echter onvoldoende. Uit het onderzoek blijkt dat op dit moment de voorschriften niet altijd worden nageleefd en jaarrekeningen worden goedgekeurd die niet volledig aan de voorschriften voldoen. Naast de nieuwe voorschriften is daarom verbetering van de controle op de naleving van de voorschriften aanbevolen. Veel fouten en onduidelijkheden in de huidige jaarrekeningen zijn met een beetje goede wil gemakkelijk te voorkomen.

Het Rijk heeft op dit punt al een aanzet gegeven door de Wet dualisering gemeentebestuur. In deze wet is onder meer vastgelegd dat rechtmatigheid onderdeel uitmaakt van het accountantsoordeel bij de jaarrekeningen. Dit is verder uitgewerkt in het Besluit accountscontrole gemeenten, dat van toepassing is met ingang van begrotingsjaar 2004.

4. (Im)materiële vaste activa

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk probeert via resultaten van empirisch onderzoek bij een aantal gemeenten een beeld te schetsen hoe gemeenten met hun activerings- en afschrijvingsbeleid omgaan ten aanzien van de (im)materiële vaste activa.¹⁸ Verder wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is de balanscijfers daadwerkelijk te uniformeren.

Paragraaf 4.2 bespreekt de gebruikte onderzoeksmethode. Paragraaf 4.3 gaat kort in op de gevolgen van het grondbeleid en de invloed van uitgegeven erfpachtgronden op de vermogenspositie van gemeenten. De paragrafen 4.4 en 4.5 vatten de resultaten van het empirische deel van het onderzoek samen. Deze paragraaf bevat onder andere de resultaten van interviews met ambtenaren van een aantal gemeenten. Vervolgens wordt in paragraaf 4.6 nagegaan of het mogelijk is schattingen te maken van de totale omvang van (im)materiële vaste activa. Paragraaf 4.7 gaat in op de gevolgen die uiteenlopende keuzes in de boekhouding hebben op de balanscijfers. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en overwegingen.

4.2 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek probeert de verschillen in de interpretatie van de voorschriften en de verschillen in de manier van boekhouden in kaart te brengen. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de (im)materiële vaste activa van gemeenten. Gemeenten zijn grote complexe organisaties met een grote diversiteit aan activa. Omdat het alleen gaat om verschillen in manier van boekhouden en de gegeven complexiteit van de gemeentelijke boekhouding, zijn slechts acht gemeenten nader bestudeerd. Er is gezocht naar gemeenten die op basis van een aantal kenmerken verschillen. Dit betreft de vermogenspositie, het aantal inwoners, het al dan niet recent heringedeeld zijn en de spreiding over het land. De volgende gemeenten zijn bereid gevonden aan het onderzoek deel te nemen: het voormalige en huidige Bemmeloord, Gendterp, Gilze en Rijen, Huissel, Liesveld, Lelystad, Smalingerland en Zaanstad. Hiernaast is gebruik gemaakt van het onderzoek van Visser (2001) naar het activerings- en afschrijvingsbeleid en de eigen vermogens van de gemeenten Groningen en Haren.¹⁹

¹⁸ Hoofdstuk 3 behandelt de financiële vaste activa.

¹⁹ M.K. Visser, *Het eigen vermogen van gemeenten*, afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Groningen, augustus 2001.

Van de betrokken gemeenten zijn de jaarverslagen en bijlagen geanalyseerd. Vervolgens zijn met vertegenwoordigers van de acht gemeenten gesprekken gevoerd waarin dieper op het activerings- en afschrijvingsbeleid is ingegaan.

Voor een aantal gemeenten is geprobeerd een schatting te maken van de werkelijke omvang van de (im)materiële vaste activa. Hiervoor is onder andere de staat van activa vergeleken met informatie van het Kadaster en met de WOZ-waarde²⁰ van de gemeentelijke gebouwen en gronden.

Voor we de uitkomsten van het onderzoek behandelen gaan we kort in op problematiek van de invloed van erfpacht en het grondbeleid op de vermogenspositie van gemeenten.

4.3 Erfpacht en grondbeleid

INLEIDING

De bepaling van de waarde van activa van gemeentelijke grondbedrijven heeft, meer dan die van andere activa, grote invloed op de vermogenspositie van gemeenten. Deze waardebepaling is allesbehalve simpel. Verder heeft een beperkt aantal gemeenten nog gronden in erfpacht. Deze paragraaf gaat kort in op de invloed van de grondbedrijven en erfpachtgronden op de omvang van de stille reserves van gemeenten. In het verdere onderzoek is deze problematiek vanwege haar complexiteit buiten beschouwing gelaten.

GRONDBEDRIJF

Het grondbedrijf is meestal een zelfstandig onderdeel binnen de gemeente, met een eigen jaarrekening en begroting. Deze jaarstukken worden geconsolideerd in de jaarstukken van de gemeenten. De voorschriften voor het activeren van de gronden kennen een aantal specifieke uitzonderingen.

Een taak van het grondbedrijf is meestal het bouwrijp maken van terreinen om deze vervolgens te verkopen. De kosten van het bouwrijp maken worden ten laste gebracht van de boekwaarde van de gronden.²¹ Hierdoor kan de totale waarde van de gronden negatief worden. Dat de waarde van de grond juist stijgt door het bouwrijp maken wordt niet in de balans meegenomen, waardoor stille reserves ontstaan. Afhankelijk van de mogelijke verkoopprijs en de kosten verbonden aan het bouwrijp maken, maakt de gemeente winst of verlies op deze activiteit. De waarde van de gronden (ook wel voorraden) wijkt sterk af per gemeente. Sommige gemeenten hebben omvangrijke stille reserves in het grondbedrijf zitten. Voor andere gemeenten zijn de stille reserves nihil.

ERFPACHT

Nog enkele gemeenten geven gronden in erfpacht uit. De erfpachtgronden dienen gewaardeerd te worden tegen de grondwaarde bij eerste uitgifte. De waarde van

²⁰ De waarde van onroerende zaken op grond van de Wet waardering onroerende zaken.

²¹ Deze gronden dienen gemeenten te boeken onder de post voorraden.

de gronden kan ondertussen vele malen hoger zijn. Amsterdam is één van die gemeenten. Bakker²² heeft uitgerekend dat de grondwaarde van de gemeente Amsterdam bijna negen maal zo hoog is als de boekwaarde. Dit komt overeen met een stille reserve van 22,5 miljard euro.

4.4 Resultaten empirisch onderzoek: activeringsbeleid

Bij de acht in het onderzoek betrokken gemeenten is een aantal aspecten van het activerings- en afschrijvingsbeleid onder de loep genomen via een analyse van gemeentelijke jaarstukken en gesprekken met enkele ambtenaren van de betreffende gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van enkele bevindingen uit een case-study²³ naar het activerings- en afschrijvingsbeleid van de gemeenten Groningen en Haren. In deze paragraaf komen puntsgewijs enkele aspecten van het gemeentelijke activeringsbeleid aan de orde. De volgende paragraaf behandelt het afschrijvingsbeleid.

BELEIDSDOCUMENT

De in dit onderzoek betrokken gemeenten maken momenteel op één na allemaal gebruik van een specifiek activa- en afschrijvingsdocument, zoals is voorgeschreven in de Gemeentewet (artikel 212 en 213). Een aantal heeft dit document recent opgesteld, andere gemeenten maken er al een paar jaar gebruik van. Eén van de gemeenten heeft al voor de tweede keer haar documenten vernieuwd en had eind jaren '80 het activa- en afschrijvingsbeleid al op papier staan. De overige gemeenten hanteerden voor de invoering van het document in het algemeen consistente gedragslijnen. De gemeente die geen specifiek activa- en afschrijvingsbeleid geformuleerd heeft, hanteert consistente gedragslijnen.

MINIMUMBEDRAG INVESTERING

Activa met slechts een beperkte waarde worden door gemeenten meestal niet geactiveerd. Op één gemeente na hanteren nu alle onderzochte gemeenten een vast minimumbedrag.²⁴ Activa met een lagere waarde worden niet geactiveerd. De minimumbedragen variëren van 4.538 tot 11.345 euro (10.000 en 25.000 gulden). De gemeente die geen minimumbedragen hanteert, bepaalt per individuele investering of deze geactiveerd dient te worden. Van de onderzochte gemeenten hebben enkele pas slechts recent minimumbedragen ingesteld. In al deze gevallen hebben de gemeenten hun lijst met activa opgeschoond.

²² Klaas T. Bakker, Amsterdam rekent zich nog niet rijk, *property.nl*, januari 2002.

²³ Visser, *op. cit.*, (2001).

²⁴ Zie bijlage II. Hierin staan drie gemeenten die geen minimumbedragen hanteren. Dit betreft onder andere Gendt en Huissen. Beide gemeenten zijn per 2001 samengevoegd met de gemeente Bommel.

IMMATERIËLE VASTE ACTIVA

Een gemeente moet in de toelichting op haar balans de immateriële vaste activa opsplitsen in vier verschillende posten.

1. Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en disagio;
2. Kosten van onderzoek en ontwikkeling;
3. Bijdragen aan activa in eigendom van derden;
4. Overige immateriële vaste activa.

Slechts de helft van de onderzochte gemeenten maakt dit onderscheid in de toelichting van de balans zoals de voorschriften vereisen (zie hoofdstuk 3).

Welke immateriële vaste activa worden geactiveerd, verschilt per gemeente. Eén van de acht onderzochte gemeenten activeert systematisch de kosten die zijn verbonden aan het sluiten van leningen. Nog twee anderen activeren boetes voor het versneld aflossen of het omzetten van leningen.

Alle onderzochte gemeenten activeren ten minste een deel van hun onderzoekskosten en van de ontwikkelingskosten van plannen en beleid. De ene gemeente doet dit structureel, terwijl dit bij een andere gemeente slechts incidenteel voorkomt. Verder activeren alle gemeenten kosten ten aanzien van de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). Welke kosten ze activeren en de gekozen afschrijvingstermijnen verschillen per gemeente. Ditzelfde geldt voor subsidies aan derden (bijdragen aan activa in eigendom van derden). Andere immateriële activa die bij enkele gemeenten terugkomen, zijn saneringskosten en baggerwerkzaamheden.

De gemeenten gaan verschillend om met hun beleid ten aanzien van immateriële vaste activa. De helft van de onderzochte gemeenten zegt zo min mogelijk immateriële vaste activa te activeren. Eén gemeentelijke vertegenwoordiger merkt op dat zij alleen mogen worden geactiveerd als er zwaarwegende argumenten zijn om dit te doen. Deze argumenten zijn vaak financieel van aard, zoals bijvoorbeeld *"er zijn momenteel geen middelen om de investering in één keer ten laste van de exploitatie te brengen"*. Daarentegen vertelde één vertegenwoordiger dat voorheen vrijwel elk beleidsplan werd geactiveerd. De omvang van de immateriële vaste activa van gemeenten is dan ook niet of nauwelijks vergelijkbaar.

Tijdens het onderzoek naar de financiële vaste activa (hoofdstuk 3) bleek dat een handvol gemeenten financiële activa had geboekt onder immateriële activa. Dit is echter niet het geval bij de acht onderzochte gemeenten.

NETTO ACTIVEREN

Wanneer een gemeente investeert in activa en zij deze volledig op de balans verantwoordt spreken we van *bruto activeren*. Gemeenten hebben echter de mogelijkheid om investeringen ten laste te brengen van gelden van derden en opgebouwde reserves. Daarnaast worden soms boekwinsten, die zijn behaald bij verkoop van activa, gebruikt en worden winsten op de grondexploitatie ingezet voor de financiering van andere activa. De activa worden derhalve niet voor het volledige bedrag op de balans verantwoord. In dit geval spreken we van *netto*

activeren. Alle gemeenten maken in meer of mindere mate gebruik van de mogelijkheid om hun investeringen netto te activeren. Gemeenten maken allemaal andere keuzes, wanneer zij activa bruto, netto of niet activeren.²⁵

Eén respondent zegt tegenwoordig alles bruto te activeren na aftrek van subsidies. De overige gemeenten brengen de investeringen ten laste van de bestaande bestemmingsreserves. Vooral grote projecten worden vaak netto geactiveerd. Eén gemeente berekent eerst hoeveel ze jaarlijks ten laste van de exploitatie wil laten komen. De rest wordt ten laste van de reserves gebracht. Een andere gemeente zet wel eens voorzieningen in voor de financiering van nieuwe investeringen. De *voorziening groot onderhoud* die wegvalt na verkoop van activa wordt weer ingezet voor nieuwe investeringen.

Liesveld is de enige onderzochte gemeente die in haar jaarverslag aangeeft in welke mate ze investeringen activeert. Jaarlijks geeft ze aan welk deel van de investeringen ten laste van gelden van derden en reserves wordt gebracht en welk deel wordt geactiveerd. In de periode van 1990 tot en met 2000 is slechts 55 procent van de totale omvang van de nieuw verworven activa geactiveerd.

IDEAALCOMPLEX

Gemeenten hebben de mogelijkheid om jaarlijks terugkerende investeringen van gelijke omvang niet te activeren. Een grote gemeente die bijvoorbeeld elk jaar een nieuwe brandweerauto koopt mag deze ten laste brengen van de exploitatie. Slechts één gemeente geeft aan van deze mogelijkheid gebruik te maken. Deze gemeente hanteert het ideaalcomplex alleen voor de aanschaf/vervanging van parkeermeters.

WEGEN EN RIOLERING

Het bepalen van de economische waarde van wegen is een bijkans onmogelijke zaak. Ook de technische levensduur valt moeilijk te bepalen. In beide gevallen speelt de staat van onderhoud een belangrijke rol. Onderhoudskosten mogen niet geactiveerd worden. Het verschil tussen vervanging en groot onderhoud is vaak gradueel.

Gemeenten gaan hier dan ook verschillend mee om. Bij de aanleg van een nieuwe wijk of buurt vallen wegen en riolering onder de grondexploitatie. De wegen en riolering worden dan niet geactiveerd. Maar gemeenten leggen ook wel eens wegen en riolering aan buiten het grondbedrijf om. Eén van de betrokken gemeenten activeert haar wegen en riolering meestal, hetzij bruto, hetzij netto. Het onderscheid tussen onderhoud en vervanging van wegen en riolering wordt per geval bepaald, waarbij het nog beschikbare budget van het jaar vaak eerst wordt ingezet.

De overige in dit onderzoek betrokken gemeenten zeggen allemaal dat wegen en riolering niet worden geactiveerd. Eén vertegenwoordiger merkte op dat zijn

²⁵ Niet activeren kan gezien worden als een vorm van netto activeren waarbij het gehele bedrag ten laste wordt gebracht van het eigen vermogen.

gemeente van plan was een uitzondering te gaan maken voor de riolering in het buitengebied. In sommige gemeenten worden echter uitzonderingen gemaakt voor dure constructies, zoals bruggen en reconstructies van kruispunten, meestal om financiële redenen. Bijna alle onderzochte gemeenten hebben nog wel wegen en/of rioleringen op de balans staan. De gemeenten hebben deze in het verleden geactiveerd en schrijven daar nog jaarlijks op af.

OVERIG

Lelystad is in de analyse opgenomen vanwege haar specifieke situatie. De gemeente Lelystad is pas in 1980 opgericht en had vele jaren de artikel-12 status. Vóór 1980 ontwikkelde het Rijk dit gebied. Bij de oprichting van de gemeente zijn veel activa overgedragen voor een symbolisch bedrag. Hierdoor bezit Lelystad veel activa die niet op de balans staan. Een aantal schoolgebouwen is een aantal jaren geleden wel geactiveerd tegen de toenmalige WOZ-waarde plus 20 procent. Dit is gedaan om mogelijke problemen met rijksregelingen te voorkomen.

4.5 Resultaten empirisch onderzoek: afschrijvingsbeleid

AFSCHRIJVINGSTERMIJNEN

De afschrijvingstermijnen lopen voor de meeste activa niet ver uiteen. Zo worden gebouwen meestal in 40 tot 50 jaar afgeschreven. Voertuigen worden in 5 tot 10 jaar afgeschreven, afhankelijk van het type voertuig en de gebruiksintensiteit. Met uitzondering van twee gemeenten schrijven de onderzochte gemeenten niet meer af op gronden.²⁶ De afschrijvingstermijnen van onder andere scholen en immateriële activa verschillen tussen gemeenten.

Ook de afschrijvingstermijn voor rioleringen varieert sterk. Afhankelijk van de gemeente wordt de riolering wel, niet of deels geactiveerd. De afschrijvingstermijn voor geactiveerde rioleringen varieert van 25 tot 60 jaar. De verschillen kunnen samenhangen met verschillen in de economische en/of technische levensduur. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Bijlage II bevat een lijst met afschrijvingstermijnen die de acht gemeenten voor diverse activa hanteren.

AFSCHRIJVINGSMETHODEN

Op één na hanteren alle onderzochte gemeenten de lineaire afschrijvingsmethode. Deze gemeenten wijken hier alleen van af als regelingen van derden (meestal van het Rijk) dit voorschrijven. In het verleden was de afschrijvingsmethode wel eens afhankelijk van het financiële plaatje dat gemeentebestuurders voor ogen stond. In enkele van deze gemeenten wordt nu een uitstervingsbeleid gevoerd voor de nog niet afgeschreven activa; zij worden volgens de annuïteitenmethode

²⁶ Zie bijlage II. Hierin staan drie gemeenten die afschrijvingstermijnen hanteren voor gronden. Dit betreft onder andere Gendt en Huissen. Beide gemeenten zijn per 2001 samengevoegd met de gemeente Bemmelen.

afgeschreven. Eén van de acht gemeenten heeft al haar afschrijvingen omgezet in lineaire afschrijvingen. Deze gemeente schrijft het resterende bedrag nu lineair af. In dit geval worden de activa nog steeds hoger ingeschat dan wanneer vanaf het begin de lineaire methode zou zijn gehanteerd (zie paragraaf 3.6).

Lelystad is juist overgestapt op de annuïtaire methode, en hanteert een uitstervingsbeleid voor de activa die ze nog lineair afschrijft. Lelystad geeft als reden voor haar keuze dat ze op deze manier de kapitaallasten evenredig over de jaren verdeelt.²⁷

AANPASSEN AFSCHRIJVINGSTERMIJNEN

In het verleden werd in sommige gemeenten af en toe versneld afgeschreven, wanneer de financiële situatie dit toestond. Tegenwoordig gebeurt dit alleen nog wanneer de economische en/of technische levensduur korter is dan de afschrijvingstermijn.

ONDERWIJSGEBOUWEN

Schoolgebouwen vormen een fikse actiefpost voor gemeenten. De schoolgebouwen, voorheen in handen van het Rijk, zijn eind jaren negentig overgedragen aan de gemeenten. Het Rijk hanteerde destijds een afschrijvingstermijn van 60 jaar. De gemeenten achten 60 jaar echter niet realistisch. Voor nieuwe schoolgebouwen hanteren alle onderzochte gemeenten nu een afschrijvingstermijn van 40 jaar.

Voor de oude schoolgebouwen verschillen de afschrijvingstermijnen. Van de onderzochte gemeenten hielden er vier een afschrijvingstermijn van 60 jaar aan. Drie van deze vier gemeenten zijn van plan deze termijn binnen niet al te lange tijd om te zetten naar 40 jaar. Drie gemeenten hanteren een afschrijvingstermijn van 40 jaar. Eén gemeente heeft de afschrijvingstermijn van een deel van haar scholen verkort tot 40 jaar, maar niet van alle. Er was onvoldoende geld dit voor alle scholen te doen.

Visser²⁸ constateert dat in Haren alle schoolgebouwen worden afgeschreven in 50 jaar. De accountant wees de gemeente er op dat de gemeente om pragmatische redenen de oude schoolgebouwen wel in 50 jaar mag afschrijven, maar dat het niet wenselijk is nieuwe gebouwen in 50 jaar af te schrijven. Voor nieuwe gebouwen moeten meer realistische afschrijvingstermijnen worden gehanteerd.

DUBBELE ACTIVERING

We spreken van een dubbele activering wanneer een activum twee maal op de balans staat. In de onderzochte gemeenten komen alleen per ongeluk dubbele activeringen voor. Wanneer een dubbele activering wordt ontdekt, wordt deze direct afgeboekt. Twee gemeenten gaven aan dat dit wel eens is gebeurd. De

²⁷ De methode van annuïteiten is gebaseerd op het principe dat de rentelasten opgeteld bij de afschrijvingslasten constant zijn door de jaren heen.

²⁸ Visser, *op. cit.*, (2001).

oorzaak bleek meestal een gebrekkige communicatie tussen de betrokken bestuursafdelingen van het gemeentelijk apparaat te zijn.

Visser constateert²⁹ dat het in de gemeente Groningen voorkomt dat op activa meerdere keren op de balans staan. Dit gebeurt wanneer bij het vervangen van activa de oude activa niet direct worden afgeboekt. In Groningen komt dit vooral voor bij wegen in de binnenstad. Deze gaan vaker op de schop dan de duur van de standaard afschrijvingstermijn. Op het moment van vervanging van de wegen zijn deze nog niet volledig afgeschreven. De gemeente zou de restwaarde in één keer moeten afschrijven. Groningen laat de restwaarde in deze gevallen op de balans staan.

UITZONDERINGEN

In Groningen is zelfs een activum bekend waarvan de afschrijvingstermijn bewust niet gelijk is gesteld aan de economische levensduur.³⁰ In een spoorbrug, die volgens de planning 5 jaar later zou worden vervangen, moest voor 0,5 miljoen gulden worden geïnvesteerd. Omdat de gemeente niet alle kosten op deze 5 jaar wil laten drukken is de standaard afschrijvingstermijn van 30 jaar toegepast.

In een andere gemeente was voor de inrichting van het nieuwe stadhuis geen geld meer. Om budgettaire redenen is toen besloten het meubilair af te schrijven in 25 jaar. Tegenwoordig worden dergelijke beslissingen niet meer genomen.

4.6 Schatting totale omvang (im)materiële vaste activa en eigen vermogen

SCHATTING VAN DE TOTALE OMVANG VAN HET EIGEN VERMOGEN

Tijdens het onderzoek is een poging gedaan om de totale omvang van de (im)materiële vaste activa te schatten.³¹ Van enkele gemeenten is een lijst gevraagd met alle gebouwen en gronden met de bijbehorende WOZ-waarden. Getracht is deze lijst te vergelijken met de staat van vaste activa (staat C). De lijsten blijken moeilijk te vergelijken, omdat de benamingen voor de activa niet overeenkomen. Op de ene lijst staan de adressen, terwijl de andere lijst vaak cryptische omschrijvingen bevat. Daarnaast is geprobeerd een lijst te construeren met alle gronden en gebouwen in handen van de gemeenten. Ook de gegevens van het Kadaster blijken niet te 'matchen' te zijn met de gegevens van de gemeente. Om de verschillende bestanden aan elkaar te koppelen zal per perceel nader onderzoek nodig zijn, zodat wellicht enkele weken nodig zijn om de totale omvang van de gemeentelijke (im)materiële vaste activa in kaart te brengen. Voor het onderhavige onderzoek is het te bewerkelijk om uit te voeren.

²⁹ Visser, *op. cit.*, (2001).

³⁰ Visser, *op. cit.*, (2001).

³¹ Er is gekeken naar verschillende mogelijkheden om de totale omvang van de materiële vaste activa in kaart te brengen. De mogelijkheden betroffen de economische waarde, de waarde van de activa wanneer deze bruto zouden zijn gewaardeerd of een combinatie van beide.

Ook het achterhalen van de bruto waarde van de vaste activa lijkt een onmogelijke klus. Vaak is in het jaarverslag van de gemeente niet te achterhalen welk percentage van de activa *in concreto* is geactiveerd. Om dat te achterhalen zou diep in de administratie van gemeenten moeten worden gedoken om per investering over vele tientallen jaren te bepalen welk gedeelte ten laste van derden of ten laste van de reserves is gebracht. Alleen de gemeente Liesveld geeft als enige van de onderzochte gemeenten in haar jaarverslag aan welk deel van de investeringen ten laste van de reserves en derden is gebracht. In de periode van 1990 tot en met 2000 heeft deze gemeente 55 procent van de totale omvang van de nieuw verworven activa geactiveerd.

VERGELIJKING VAN DE VERMOGENSPOSITIE VAN GEMEENTEN.

Het is wel mogelijk om de cijfers van gemeenten beter vergelijkbaar te maken, door de activa op dezelfde manier op te splitsen als de nieuwe voorschriften eisen.

In het voorstel voor de nieuwe voorschriften wordt een onderscheid gemaakt tussen "investeringen met economisch nut" en "investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut". Aangezien ook investeringen in de openbare ruimte indirect economisch nut (kunnen) genereren, valt dit onderscheid soms moeilijk te maken. Wegen dragen bijvoorbeeld zonder meer bij aan het economische nut, maar zij zijn niet of nauwelijks verkoopbaar. Vandaar dat de voorgestelde nieuwe voorschriften spreken van goederen waarvoor een markt aanwezig is of bijdragen aan het genereren van middelen (met economisch nut), en van goederen waarvoor geen markt bestaat en die niet bijdragen aan het genereren van middelen (met alleen maatschappelijk nut). Goederen met economisch nut dienen bruto geactiveerd te worden. Investeringen in de openbare ruimte met alleen maatschappelijk nut worden *bij voorkeur* niet geactiveerd. Wanneer deze wel worden geactiveerd dient de afschrijvingsmethode zo kort mogelijk te zijn.

Bedrijfsgebouwen, transportmiddelen, computers en meubelen zijn verkoopbaar. Riolering en investeringen ten gunste van afvalverwijdering zijn activa die bijdragen aan het genereren van middelen (rioolheffing en afvalstoffenheffing). Dit zijn dus activa met economisch nut. Wegen, parken, pleinen en waterwerken vallen onder investeringen in de openbare ruimte met alleen maatschappelijk nut.

Met bovenstaande tweedeling van activa in gedachten kunnen de vermogensposities van gemeenten beter vergelijkbaar worden gemaakt. Voor elke gemeente kan een gecorrigeerd eigen vermogen worden vastgesteld. De berekening gaat uit van de eigen vermogens zoals deze op de huidige balansen in de jaarrekening staan. De boekwaarde van activa met alleen maatschappelijk nut, zoals wegen, wordt in mindering gebracht. Tevens wordt de boekwaarde van de immateriële vaste activa in mindering gebracht. De overige activa zijn voornamelijk activa met economisch nut. Het enige probleem is dat waardering

van riolering op de balans niet verder is gespecificeerd en dat de waarde van de riolering niet kan worden bepaald. Hoewel rioleringen activa met economisch nut zijn, kunnen deze niet worden meegenomen in de vergelijking.

Van alle activa met economisch nut zou bij voorkeur de boekwaarde moeten worden vervangen door de boekwaarde wanneer deze bruto waren gewaardeerd. Zoals in deze paragraaf reeds is opgemerkt is dit een bijna onmogelijke zaak. Wel zijn er gegevens voorhanden van de WOZ-waarde van onroerende zaken in het bezit van de gemeenten. De boekwaarde van deze onroerende zaken kan worden vervangen door de WOZ-waarde. Een deel van de activa, zoals bijvoorbeeld roerende zaken, zijn hiermee nog niet gecorrigeerd. Desondanks leidt bovenstaande berekening tot een betere vergelijkbaarheid van de eigen vermogens van de gemeenten. De grootste verschillen in de manier van boeken komen immers voor bij wegen, riolering, immateriële vaste activa en het netto of bruto waarderen van gebouwen.

Voor zes van de betrokken gemeenten (A-F) is deze methode uitgevoerd. De berekening van de stille reserves van (im)materiële vaste activa staat in tabel 5. De gevolgen voor de vermogenspositie van de betrokken gemeenten staan in tabel 6.

Tabel 5 Schatting stille reserves van (im)materiële vaste activa per inwoner voor zes verschillende gemeenten (x1000 euro).

	A	B	C	D	E	F
<i>Immateriële VA</i>	-106	-15	-17	-78	-92	-2
<i>Grond-, weg en waterbouwkundige werken</i>	-347	-389	-374	-569	-281	-140
<i>Grond, woonruimten en bedrijfsgebouwen</i>	-577	-456	-334	-585	-697	-823
WOZ-waarde gebouwen	+1317	+382	+765	+647	+1331	+1379
Stille reserves (im)materiële activa	288	-479	41	-584	260	413

- Er bestaan nog vele andere activa waarvoor gecorrigeerd zou moeten worden. Het achterhalen van deze cijfers vergt echter een onevenredig grote investering.

Tabel 6 Schatting stille reserves en eigen vermogen per inwoner voor zes verschillende gemeenten (x1000 euro).

	A	B	C	D	E	F
Boekwaarde eigen vermogen	1797	705	1268	977	449	1065
Stille reserves financiële vaste activa	140	85	102	119	304	123
Stille reserves (im)materiële activa	288	-479	41	-584	260	413
Geschat eigen vermogen	2225	311	1411	512	1013	1601
als percentage van de boekwaarde	124%	44%	111%	52%	226%	150%

- De geschatte waarde van de stille reserves van (im)materiële vaste activa zegt niets over de reële waarde. Het levert slechts een betere vergelijkbaarheid op.
- De geschatte stille reserves van de financiële vaste activa zijn afkomstig uit het hoofdstuk 3.

Na toepassing van de bedoelde correctie zijn de verschillen in eigen vermogen groter dan de verschillen in boekwaarde van de bewuste activa. Sommige gemeenten blijken negatieve stille reserves te hebben, terwijl andere gemeenten over grote positieve stille reserves beschikken. Opvallend is dat gemeente B met een lage boekwaarde van het eigen vermogen nog lager uitkomt. Gemeente A daarentegen heeft naast de hoogste boekwaarde van het eigen vermogen ook veel stille reserves. Gemeente E is aanzienlijk minder arm dan de jaarrekening suggereert.

De bovenstaande cijfers zijn op zich niet verwonderlijk. Rijkere gemeenten hebben vaak de mogelijkheid om activa ten laste van de reserves te brengen en dus niet te activeren en zij kweken daardoor mogelijk grotere stille reserves. Armere gemeenten moeten veel uitgaven activeren om de reserves op peil te houden. Een gemeente kan echter arm lijken, doordat zij weinig activeert. De steekproef is te klein om deze conclusie te kunnen veralgemeniseren. Nader onderzoek is gewenst om bovenstaande hypothese te verifiëren.

4.7 De gevolgen van waarderingsverschillen

Paragraaf 3.4 beschrijft grote verschillen in gepraktiseerde boekhoudmethoden. De verschillen zijn grofweg in drie categorieën onder te verdelen: netto versus bruto activeren, de keuze van afschrijvingstermijnen en de keuze van de te hanteren afschrijvingsmethode. Daarnaast is de staat van onderhoud van grote invloed op de feitelijke waarde van de activa. Deze paragraaf gaat dieper in op deze vier aspecten en neemt de gevolgen voor de waarde van de activa onder de loep.

NETTO ACTIVEREN

Wanneer gemeenten alle activa moeten activeren leidt dit tot langere lijsten met activa. De totale waarde van de activa zal veel hoger zijn, evenals de afschrijvingslasten. De werkelijke rentelasten blijven echter gelijk. De gemeente hoeft immers niet meer te lenen. De hogere waarde van de activa leidt tot een overeenkomstig hogere waarde van het eigen vermogen. Wanneer de gemeente inteert op dit hogere eigen vermogen om de hogere afschrijvingslasten te bekostigen, zal in de praktijk niets veranderen.

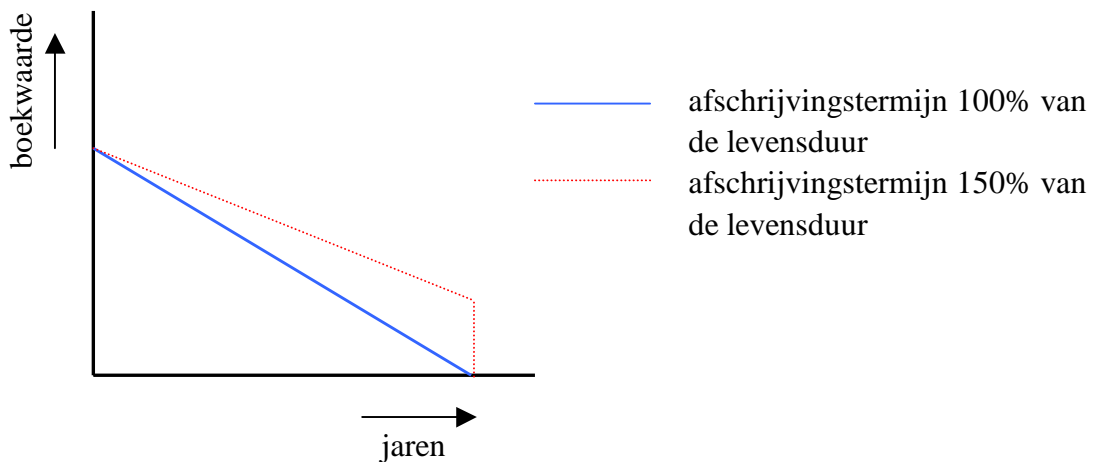
Langere lijsten met activa kunnen tot iets hogere administratielasten leiden. Maar met een geautomatiseerde boekhouding blijven deze lasten tot een minimum beperkt. Daar staat een meer transparantere boekhouding tegenover en een rapportage van het eigen vermogen die de werkelijke waarde beter benadert. Ook zullen gemeenten na de overstap op bruto activeren wat betreft hun vermogenspositie onderling beter vergelijkbaar worden. Door de lijst van *activa* om te vormen tot een lijst van *bezittingen*, door bijvoorbeeld alle afgeschreven activa voor 1 euro op de balans te zetten (zoals Zaanstad voorstelt)³², kan het geheel nog inzichtelijker worden.

³² Gemeente Zaanstad, *Nota Activa- en afschrijvingsbeleid*, Zaanstad, oktober 2001.

AFSCHRIJVINGSTERMIJNEN

Verschillen in afschrijvingstermijnen vertroebelen de omvang van het eigen vermogen. Stel de economische en de technische levensduur van een school is 40 jaar, terwijl deze onroerende zaak in 60 jaar wordt afgeschreven. De boekwaarde van de school is dan hoger dan de werkelijke waarde. De gemeente schat hierdoor het eigen vermogen 40 jaar lang te hoog in. Na 40 jaar, wanneer de school wordt vervangen, staan er nog 20 jaren afschrijvingen open. Dit verlies moet de gemeente in één keer nemen. Het eigen vermogen is nu weer net zo groot als in de situatie waarin de gemeente de afschrijvingstermijn op 40 jaar had gesteld. Uiteindelijk leidt het oprekken van afschrijvingstermijnen op papier tot een hoger eigen vermogen, lagere lasten per jaar en éénmalig een groot verlies door de afboeking van de restwaarde. De gecumuleerde kapitaallasten zijn in beide gevallen gelijk aan de aanschafwaarde. In figuur 1 staat deze situatie afgebeeld.

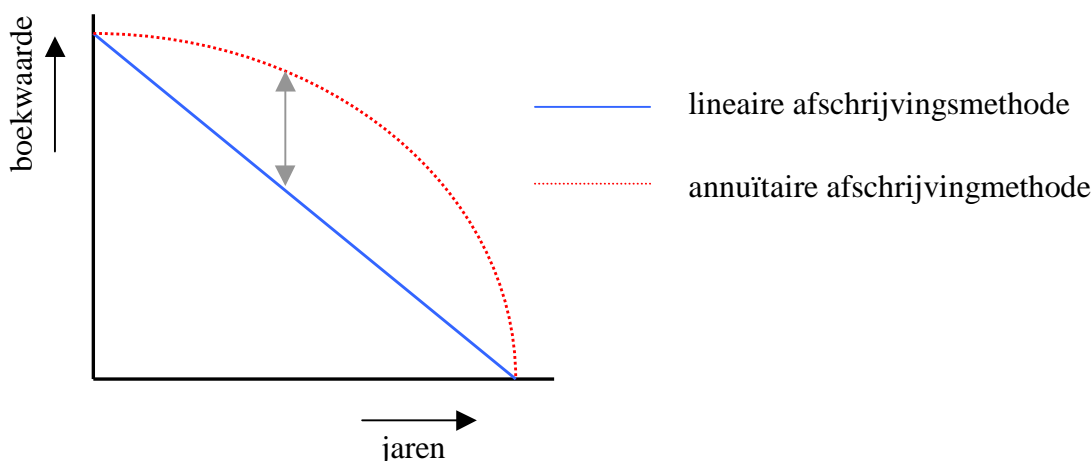
Figuur 1 Waardeontwikkeling activa met verschillende afschrijvingstermijnen



AFSCHRIJVINGSMETHODE

De keuze van de afschrijvingsmethode heeft een soortgelijke invloed als de keuze van de afschrijvingstermijn. Figuur 2 laat de ontwikkeling van de boekwaarde van de activa zien. Het verschil in boekwaarde van een activum volgens annuïtaire methode en lineaire methode is het verschil tussen beide lijnen (zie pijl, figuur 2). Dit verschil komt overeen met het verschil in eigen vermogen. Duidelijk zal zijn dat het verschil slechts op papier bestaat. De waarde van de school is immers niet afhankelijk van de gehanteerde afschrijvingsmethode. De uitkomsten bij de annuïtaire afschrijvingsmethode zijn afhankelijk van het gehanteerde rentetarief. Hoe lager dit tarief, des te geringer het verschil in de uitkomsten van beide afschrijvingsmethoden is.

Figuur 2 Waardeontwikkeling activa met een lineaire of annuïtaire afschrijving



ONDERHOUD ACTIVA

Bovenstaande verschillen maken de gemeentelijke balansen moeilijk vergelijkbaar. Ze hebben geen invloed op de werkelijke waarde van de gemeentelijke activa. Verschil in onderhoud heeft daarentegen wél invloed op de werkelijke waarde van die activa. Goed en tijdig onderhoud verlengt de gebruiksduur van de activa en dus ook hun waarde. De onderhoudsstaat van activa is niet in financiële termen uit te drukken. Om de risico's en het weerstandsvermogen van de gemeente goed in te schatten is het belangrijk dat de gemeente let op de onderhoudstoestand van haar activa. Een regelmatige inventarisatie van de onderhoudstoestand van de activa kan deze risico's beter in kaart brengen.

Het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten stelt gemeenten en provincies verplicht een paragraaf op te nemen over het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen.

BEGROTINGSRUIMTE EN EIGEN VERMOGEN

De hierboven besproken verschillen ontstaan bovenal, doordat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 ruimte laten voor interpretatieverschillen. De keuze voor al dan niet (netto) activeren, de afschrijvingstermijn en -methode hebben, anders dan sommigen denken, geen invloed op de daadwerkelijke begrotingsruimte en de werkelijke omvang van het eigen vermogen van gemeenten (zie kader). Het verschil in boekhoudkundige keuzes leidt alleen tot een verschil op papier gedurende de looptijd van de activa. Een gemeente hoeft bijvoorbeeld niet meer of minder te lenen wanneer ze op een andere manier boekhoudt. Ook hebben uiteenlopende keuzes in de boekhouding geen invloed

op de te betalen en de te ontvangen rente.³³ Mogelijk kan de keuze tussen bruto en netto waarden wel invloed hebben op het politieke beslissingsproces. Het verschil in onderhoudstoestand heeft daarentegen wel invloed op de werkelijke waarde van vaste materiële activa. Hoe groot die invloed is, valt moeilijk in concrete bedragen uit te drukken.

In dit kader laten we aan de hand van een voorbeeld zien dat de keuze tussen het wel of niet waarden niet van invloed is op de begrotingsruimte en de omvang van de reserve. Het verschil bestaat slechts op papier.

Stel de gemeente wil een investering doen ter grootte van 20 miljoen euro. De gebruiksduur van de investering bedraagt 10 jaar (=afschrijvingstermijn) en de aanschaf vindt plaats op de eerste dag van het jaar. Het relevante gedeelte van de balans en de resultatenrekening zien er voor aanschaf als volgt uit (alle bedragen zijn x 1 miljoen euro):

Balans				Resultatenrekening			
Activa		Passiva		Lasten		Baten	
VA	0	EV	10		0		0
Kas	10	VV	0				
Totaal	10	Totaal	10	Totaal	0	Totaal	0

VA *Vaste activa*
 EV *Eigen vermogen*
 VV *Vreemd vermogen*

De gemeente besluit om de investering voor de helft te betalen uit de kas. Voor de andere helft gaat de gemeente een lening aan met een rentepercentage van 6 procent. De lening wordt in 10 jaar lineair afgelost. Daarnaast heeft de gemeente besloten 10 miljoen te financieren uit het eigen vermogen.

De gemeente heeft nu de keuze hoe ze het activum wil activeren. Twee mogelijke opties staan hieronder weergegeven, namelijk bruto waardering en netto waardering. Bij bruto waardering wordt het volledige investeringsbedrag (20 miljoen euro) op de balans gezet. Bij de netto waardering wordt bij aanschaf direct 10 miljoen euro afgeschreven die niet uit de reserves is gefinancierd.

³³ Voor bedrijven heeft de keuze van de afschrijvingsmethode en de afschrijvingstermijnen wel invloed op de werkelijke hoogte van de winst of het verlies. Dit wordt veroorzaakt door het tijdstip waarop een bedrijf belasting betaalt. Door de kosten naar voren te halen kan een bedrijf het betalen van de belasting uitstellen.

De resultatenrekening ziet er in het jaar van aanschaf als volgt uit:³⁴

Bruto waarden				Netto waarden			
Lasten		Baten		Lasten		Balans	
afschr.	2	tekort	1,6	afschr.	11	tekort	1,6
rente	0,6	inzet EV	1	rente	0,6	inzet EV	10
Totaal	2,6	Totaal	2,6	Totaal	11,6	Totaal	11,6

De resultatenrekening ziet er in de daarop volgende jaren als volgt uit:

Bruto waarden				Netto waarden			
Lasten		Baten		Lasten		Balans	
afschr.	2	tekort	1+0,06*j	afschr.	1	tekort	1+0,06*j
rente	0,06*j	inzet EV	1	rente	0,06*j		
Totaal	2+0,06*j	Totaal	2+0,06*j	Totaal	1+0,06*j	Totaal	1+0,06*j

De balansen zien er na de aanschaf er als volgt uit:

Bruto waarden				Netto waarden			
Activa		Passiva		Activa		Passiva	
VA	2*j	EV	1*j	VA	1*j	EV	0
Kas	0	VV	1*j	Kas	0	VV	1*j
Totaal	2*j	Totaal	2*j	Totaal	1*j	Totaal	1*j

j het aantal jaren dat het activum nog wordt afgeschreven.

In de optie "bruto waarden", zet de gemeente jaarlijks 1 miljoen van haar eigen vermogen in om de exploitatie in evenwicht te brengen (inzet EV). In de optie "netto waarden" is bij de aanschaf éénmalig 10 miljoen extra afgeschreven. Deze extra afschrijving wordt gefinancierd met het eigen vermogen, zodat de exploitatie in evenwicht is.

Het *tekort* slaat op het bedrag waarvoor de gemeente nog dekking moet zoeken. Te denken valt aan bezuinigingen elders of verhoging van de belastingen. Ook het tekort neemt af naarmate de resterende levensduur afneemt.

De rentelasten nemen af naarmate het vreemd vermogen afneemt. De rentelasten bedragen in het eerste jaar 0,6 miljoen euro (6 procent van 10 miljoen). In het vijfde jaar (na 4 jaar afschrijvingen, $j=6$) bedragen de rentelasten 0,36 miljoen euro.

³⁴ In het voorbeeld wordt geen rekening gehouden met de interne rekenrente (omslagrentepercentage) die gemeenten hanteren. Gemeenten brengen niet de betaalde rente ten laste van de resultatenrekening, maar de interne rekenrente toegepast op de vaste activa. Daar staat tegenover dat de gemeente rente toerekent aan haar eigen vermogen. Kort gezegd: de gemeente betaalt rente aan zich zelf. De interne rekenrente heeft per saldo geen invloed op bovenstaand voorbeeld.

Na 10 jaar zien de balansen er als volgt uit:

Bruto waarden				Netto waarden			
Activa		Passiva		Activa		Passiva	
VA	0	EV	0	VA	0	EV	0
Kas	0	VV	0	Kas	0	VV	0
Totaal	0	Totaal	0	Totaal	0	Totaal	0

Hoewel beide opties tussentijds andere bedragen op de balansen en de resultatenrekening tonen, zal het eigen vermogen uiteindelijk op hetzelfde bedrag uitkomen. Ook heeft de keuze geen invloed op de begrotingsruimte. In beide opties dient de gemeente elk jaar voor hetzelfde bedrag dekking te zoeken. De keuze voor bruto waarden of netto waarden heeft dus geen invloed op de vermogenspositie en de begrotingsruimte van een gemeente.

4.8 Enkele conclusies en overwegingen

INVESTERINGS- EN AFSCHRIJVINGSBELEID

Het onderzoek brengt van acht gemeenten de activerings- en afschrijvingsmethoden in kaart. Deze gemeenten zijn om uiteenlopende redenen geselecteerd. De resultaten vormen echter geen goede steekproef van alle gemeenten. De conclusies dienen dan ook voorzichtig te worden geïnterpreteerd. De onderzochte gemeenten voeren de laatste jaren een duidelijker en strikter activerings- en afschrijvingsbeleid. Minder consistent beleid uit het verleden vertroebelt de balansen echter nog aanzienlijk. Ook blijft in de meeste gemeenten ruimte over om in incidentele gevallen af te wijken van de richtlijnen. Hoewel het beleid in alle onderzochte gemeenten consistenter is geworden, zijn de verschillen daarin nog altijd groot. Zolang gemeenten de mogelijkheid behouden om activa netto te waarderen, blijft de vergelijkbaarheid van de desbetreffende balansposten beperkt. Ook de afschrijvingsmethoden en -termijnen zouden meer geüniformeerd kunnen worden. Zolang er geen strakke richtlijnen komen, zal de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke vermogensposities niet verbeteren.

STILLE RESERVES

Ondanks deze problemen is een poging gedaan de vermogenspositie van enkele gemeenten beter in kaart te brengen. De verschillen in de keuzes in de boekhouding tussen de gemeenten maken het evenwel ondoenlijk de totale omvang van de eigen vermogens te bepalen. Wel heeft het onderzoek de eigen vermogens van gemeenten beter vergelijkbaar gemaakt. Als uitgangspunt is ervoor gekozen de activa met alleen een maatschappelijk nut, zoals wegen, niet in de vermogenspositie mee te nemen. De berekening is voor slechts zes gemeenten uitgevoerd. De verschillen in de vermogenspositie van de betrokken gemeenten zijn groter dan uit de boekwaarden blijkt. Of deze conclusie ook voor alle gemeenten geldt kan niet worden bevestigd. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

MISVATTINGEN

Verder blijkt uit dit onderzoek dat gemeenten vaak denken dat het activeren van kosten en de lengte van de gehanteerde afschrijvingstermijnen van invloed zijn op de exploitatie. Dit is een illusie. Een gemeente hoeft niet meer of minder te lenen en de gecumuleerde afschrijvingskosten zijn gelijk. Het gaat slechts om papieren verschillen.

Anders dan wel wordt beweerd, komt de autonomie van gemeenten niet in het gedrang wanneer de rijksoverheid duidelijke en strikte boekhoudkundige voorschriften uitvaardigt. De gemeentelijke autonomie wordt immers niet bepaald door de boekhoudregels. Een gemeente kan uiteindelijk niet meer of minder uitgeven, door een andere keuze te maken in de afschrijvingstermijnen, afschrijvingsmethode of in bruto of netto waarden.

NIEUWE VOORSCHRIFTEN

Het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten ontnemt gemeenten veel van hun boekhoudkundige vrijheden. Ook moeten gemeenten in hun jaarstukken straks een paragraaf opnemen waarin de onderhoudstoestand van hun activa staat vermeld. De onderhoudstoestand is van groot belang voor een goede beoordeling van de vermogenspositie van een gemeente. Het is echter vrijwel ondoenlijk die onderhoudstoestand in financiële termen uit te drukken. Door de staat van onderhoud van activa met enige regelmaat in kaart te brengen kunnen gemeenten mogelijke financiële consequenties toch tijdig traceren.

De nieuwe boekhoudvoorschriften laten gemeenten echter nog steeds de mogelijkheid investeringen in de openbare ruimte met alleen een maatschappelijk nut netto te waarderen. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht heeft het ontnemen aan de gemeenten van deze vrijheid geen invloed op hun mogelijkheden om investeringen te doen en de exploitatie daarvan rond te krijgen. Om de genoemde redenen lijkt invoering van striktere voorschriften voor de waardering van materiële vaste activa van gemeenten dan ook gewenst.

Bijlage I Balansen ultimo 2000 op basis van de intrinsieke waarde en boekwaarde (x1000 euro)

	Aantal gemeente in analyse	gemeenten als percentage van totaal	Percentage bevolking	(lm)materiële vaste activa	deelnemingen	Financiële vaste activa	Geactiveerde tekorten	Vlottende activa	Eigen Vermogen	Voorzieningen	Langlopende schulden	Vlottende passiva	Totaal balans
Alle gemeenten					4,98	1,29			1,29				
boekwaarde	533	99%	99%	28.776.999	1.625.171	21.939.424	228.142	14.173.051	22.515.286	4.256.273	28.303.399	10.042.658	65.117.616
intrinsieke waarde				28.776.999	8.087.244	28.401.499	228.142	14.173.051	28.977.361	4.256.273	28.303.399	10.042.658	71.579.692
>250.000 inwoners					3,09	1,25			1,23				
boekwaarde	3	100%	100%	9.156.003	623.038	5.201.903	19.129	2.899.652	5.674.566	1.700.782	6.517.990	3.383.350	17.276.688
intrinsieke waarde				9.156.003	1.925.640	6.504.504	19.129	2.899.652	6.977.167	1.700.782	6.517.990	3.383.350	18.579.289
150.000 tot 250.000 inwoners					4,71	1,20			1,41				
boekwaarde	7	100%	100%	2.282.757	187.617	3.481.589	21.232	1.438.040	1.686.897	313.882	4.200.336	1.022.503	7.223.618
intrinsieke waarde				2.282.757	884.044	4.178.016	21.232	1.438.040	2.383.324	313.882	4.200.336	1.022.503	7.920.045
100.000 tot 150.000 inwoners					4,42	1,17			1,22				
boekwaarde	15	100%	100%	3.227.469	186.541	3.812.310	4.724	2.444.146	2.942.563	401.038	4.781.309	1.363.740	9.488.650
intrinsieke waarde				3.227.469	823.604	4.449.374	4.724	2.444.146	3.579.626	401.038	4.781.309	1.363.740	10.125.713
50.000 tot 100.000 inwoners					5,76	1,18			1,24				
boekwaarde	34	100%	100%	3.683.103	143.526	3.749.795	132.937	1.924.638	2.838.090	432.295	4.766.502	1.453.586	9.490.473
intrinsieke waarde				3.683.103	826.792	4.433.063	132.937	1.924.638	3.521.358	432.295	4.766.502	1.453.586	10.173.741
20.000 tot 50.000 inwoners					7,60	1,48			1,31				
boekwaarde	165	98%	98%	5.777.955	257.981	3.565.664	44.863	3.382.363	5.567.772	814.388	4.689.745	1.698.941	12.770.845
intrinsieke waarde				5.777.955	1.959.412	5.267.096	44.863	3.382.363	7.269.204	814.388	4.689.745	1.698.941	14.472.277
10.000 tot 20.000 inwoners					7,78	1,66			1,37				
boekwaarde	189	100%	100%	3.565.413	159.476	1.644.166	4.941	1.620.486	2.896.106	439.618	2.612.611	886.670	6.835.006
intrinsieke waarde				3.565.413	1.240.024	2.724.713	4.941	1.620.486	3.976.653	439.618	2.612.611	886.670	7.915.554
5.000 tot 10.000 inwoners					6,97	1,76			1,39				
boekwaarde	100	99%	99%	953.990	53.802	421.639	315	426.977	829.805	141.457	625.330	206.331	1.802.922
intrinsieke waarde				953.990	375.263	743.099	315	426.977	1.151.265	141.457	625.330	206.331	2.124.382
<5.000 inwoners					3,98	1,63			1,49				
boekwaarde	20	100%	100%	130.308	13.190	62.358	0	36.749	79.488	12.813	109.577	27.536	229.414
intrinsieke waarde				130.308	52.466	101.634	0	36.749	118.764	12.813	109.577	27.536	268.690

De vet gedrukte getallen geven de ratio tussen de intrinsieke en de boekwaarde.

Bijlage II Afschrijvingstermijnen

	gemeente 1	gemeente 2	gemeente 3	gemeente 4	gemeente 5	gemeente 6	gemeente 7	gemeente 8
Minimale investering (in gld)	10.000	-	-	22.037	-	15.000	25.000	22.037
Afschrijvingsmethode	lineair	lineair	lineair	lineair	-	lineair	annuïteit	lineair
Immateriële VA	max 10	5-10	divers	niet meer	divers	10 ¹	10	0-looptijd ²
voertuigen	5-15	7-10	-	5-15	0-25	5-10	6-12	5-10
grond	40	40-75	20-75	niet meer	divers	niet	niet	niet
gebouw	40	40	40	50	40	40	30-50	40
installaties	15-20	-	5-20	10-20	10-15	15-25	5-15	10-20
kantoor inrichting	15	15	6-20	10	5	10	10	10
wegen, fiets en voetpaden	20	20-40	10-25	50	15-25	15 (niet)	niet	10-40
bruggen en viaducten	30	50 (nvt)	-	20	-	50 (nvt)	-	40
straatmeubilair	10	-	-	10	-	10	-	5-15
riolering	60	25-60	25	40	25-40	25 (niet)	niet	40
scholen oud	40/60	60	40/60	40/60	40/60	60	40	
scholen nieuw	40	40	40	40		40	40	40

¹ Taxatiekosten WOZ 4 jaar.

² Met looptijd wordt bedoeld de looptijd van de lening waarvoor kosten zijn gemaakt.

(nvt) Activa niet of nauwelijks aanwezig in gemeente

(niet) Wordt in het algemeen niet geactiveerd

- De gemeente heeft geen afschrijvingstermijnen vastgesteld of gemeente heeft dergelijke activa niet.

Bijlage III Verklarende woordenlijst

Activa

Bezittingen die op de balans staan.

Annuitaire afschrijvingsmethode

De afschrijvingsmethode waarbij de rentelast opgeteld bij de afschrijving in de loop der jaren constant is.

Balans

Een staat waarop aan de ene kant de bezittingen staan (debet) en aan de andere kant de manier waarop de bezittingen zijn gefinancierd (credit).

Begrotingsruimte

De meerjarenbegroting van gemeenten moet in evenwicht zijn. Een groot deel van de uitgaven en inkomsten liggen vast, deels vanwege wettelijke taken, deels omdat de gemeente reeds financiële verplichtingen is aangegaan. Het gedeelte dat overblijft is de begrotingsruimte.

Boekwaarde

De waarde van een activum zoals die op de balans staat.

Bruto waarde

De bruto waarde van een activum is de kostprijs of aanschafwaarde van de investering minus de afschrijvingen.

Comptabiliteitsvoorschriften

De voorschriften die de inrichting van de gemeentelijke boekhouding en de verantwoording ervan vastleggen. De huidige voorschriften zijn vastgelegd in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Momenteel ligt er een voorstel deze voorschriften te vervangen voor nieuwe (Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

Economisch nut

De in dit rapport gebruikte terminologie wijkt af van in de economische wetenschappen gebruikelijke verklaring. Dit rapport sluit aan bij de terminologie zoals deze in het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt gehanteerd. Activa waarvoor een markt aanwezig is (verkoopbaar zijn) of bijdragen aan het genereren van middelen zijn activa met een economisch nut.

Economische waarde

De waarde in het economische verkeer wanneer het bezit verhandelbaar zou zijn. Wanneer het verhandelbaar is dan is de economische waarde gelijk aan de marktwaarde.

Financiële vaste activa

Bezittingen die van financiële aard zijn, zoals bijvoorbeeld uitstaande leningen, aandelen in gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen en effecten.

Immateriële vaste activa

Bezittingen die niet van stoffelijke aard zijn en die geen financiële vaste activa zijn, zoals kosten van onderzoek en ontwikkeling, kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en bijdragen aan activa in eigendom van derden.

Intrinsieke waarde

De waarde van een deelneming of effect op basis van het eigen vermogen van de betrokken instelling.

Lineaire afschrijvingsmethode

De afschrijvingsmethode waarbij de afschrijvingen constant zijn door de tijd.

Maatschappelijk nut

De in dit rapport gebruikte terminologie sluit aan bij de terminologie van het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten het hanteert. De voorschriften spreken over "investeringen in de openbare ruimte met alleen een maatschappelijk nut". Dit betreft activa waarvoor geen markt aanwezig is (dus niet verkoopbaar zijn), zoals wegen, riolering, groenvoorziening, etc.

Marktwaaarde

De waarde waarvoor een activum verkocht kan worden.

Materiële vaste activa

Bezittingen die stoffelijk van aard zijn. Bijvoorbeeld gronden, bedrijfsruimten, auto's, computers, etc.

Netto waarde activum

De verkrijgingswaarde van een activum, na aftrek van subsidies van derden en het gedeelte dat ten laste van de reserves of andere middelen wordt gebracht.

Nominale waarde

De waarde die op het (fysieke) aandeel staat vermeld.

Omslagrentepercentage

De rentelasten die een gemeente ten laste van de resultatenrekening brengt, is niet gelijk aan de betaalde rente op het vreemd vermogen. Gemeenten brengen rente in rekening over hun vaste activa met behulp van een interne rekenrente, het omslagrentepercentage. Daar staat tegenover dat de gemeente rente toerekent aan haar eigen vermogen. Dit zijn de rentebaten. Kort gezegd: de gemeente betaalt rente over haar eigen vermogen aan zich zelf. Gemeenten kunnen hun omslagrentepercentage echter niet willekeurig kiezen. Het percentage dient zodanig gekozen te worden dat de toegerekende rente aan de vaste activa gelijk is aan de rente op vreemd vermogen opgeteld bij de rente op het eigen vermogen.

Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Het voorstel voor nieuwe voorschriften die de inrichting van de gemeentelijke boekhouding en de verantwoording vastleggen. Dit voorstel zal het huidige Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 met ingang van het begrotingsjaar 2004 moeten gaan vervangen.

P.M. (pro memoria)

Ter herinnering; activa waarvoor geen waarde kan worden bepaald, kunnen P.M. op de balans worden vermeld.

Reële waarde

Zie economische waarde.

Stille reserve

De stille reserve is het verschil tussen de reële waarde van de activa en de boekwaarde. In het geval dat de boekwaarde hoger ligt dan de reële waarde spreken we van negatieve stille reserve.

Verbonden partijen

In dit rapport en in het Ontwerpbesluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten worden verbonden partijen gedefinieerd als zijnde die partijen waarin provincies en gemeenten zowel een bestuurlijk als een financieel belang hebben.

Verkrijgingswaarde

Dit is de waarde waarvoor de gemeente de activa heeft verkregen.

WOZ-waarde

De waarde van onroerende zaken op grond van de Wet waardering onroerende zaken.

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslag-versmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 Drs. A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (zie hieronder), of besteld door overmaking van €10 per exemplaar + €5 administratie- en verzendkosten op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.

Andere COELO-uitgaven:

- Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.
- E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.
- M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet:

Internet: www.coelo.nl