

# Gemeentelijke vermogens als verdeelmaatstaf?

Waar in de publiciteit steeds wordt gesproken over de vermogenspositie, is het van belang eerst zicht te krijgen op de samenstelling daarvan. Tabel 1 geeft een overzicht van de balanspositie van alle gemeenten gezamenlijk.

Essentieel bij deze balans zijn drie zaken. Ten eerste: alle onderdelen van de balans staan in relatie met elkaar – een balans vormt één geheel. Zo kennen sommige posten op de activakant bij de ene sector een rechtstreekse tegenhanger op de passivakant bij de andere sector. Bij de vraag of ‘de vermogenspositie’ van gemeenten een rol kan spelen bij de verdeling van middelen, is het daarom moeilijk om dat te beperken tot enkele elementen van die vermogenspositie. Anderzijds is het ook niet gewenst om het totaal van de activa (en passiva) te beschouwen, al was het maar omdat balansverkorting dan tot een andere verdeling zou kunnen leiden.

Ten tweede: tegenover de financiële positie van een gemeente, zoals blijkt uit haar balans, staan vaak risico's en verplichtingen die niet uit de balans blijken, maar bijvoorbeeld in een risicoparagraaf staan opgenomen. Ook deze horen onlosmakelijk bij elkaar.

Ten derde: stille reserves staan veelal niet op de balans. Dat is wellicht het vreemde aan de actuele discussies: die discussies zijn niet ontstaan door vermogensvorming bij de gemeenten, maar door het omzetten van de ene vorm van bestaand vermogen (aandelen) in een andere (cash).

Deze bezwaren tegen ‘vermogens als verdeelmaatstaf’ dient men overigens te plaatsen tegen het besef dat perfecte maatstaven, die geen enkel bezwaar kennen, niet bestaan. Deze

Er is veel ophef ontstaan over de omvang van de gemeentelijke vermogens. De vraag die velen zich stellen is of de rijksoverheid rijke gemeenten financieel moet steunen, en of zij die gemeenten in gelijke mate moet steunen als arme gemeenten. In dit artikel wordt ingegaan op de gemeentelijke vermogens, en wordt getoetst of die geschikt zijn als verdeelmaatstaf.

## JAN VERHAGEN

Bestuursdienst gemeente Den Haag

bezwaren dienen dus bij een uiteindelijk oordeel over de geschiktheid gewogen te worden met de voordelen en nadelen en met de alternatieven.

## Schoten voor de boeg

Illustratief voor het verloop van de discussie zijn de meningen die desalniettemin al verkondigd zijn over het gebruik van gemeentelijke vermogens als verdeelmaatstaf:

- De gedeputeerde van de provincie Groningen wilde de aandelen in het nutsbedrijf Essent ter waarde van tientallen miljoenen gulden niet verkopen uit angst voor het afromen van het eigen vermogen.
- E. Gerritsen adviseerde in november jl. de gemeenten om voor alle zekerheid een actieve houding aan te nemen, en zelf te bepalen hoeveel eigen vermogen de gemeente nodig heeft als weerstandsvermogen en hoeveel ze bezit. ‘Dat is beter dan gedwee een eventuele rijksnormering af te wachten’, luidde zijn conclusie.
- In december 2000 stuurde minister De Vries van Binnenlandse Zaken

en Koninkrijksrelaties zijn *Plan van aanpak transparantie financiële verhouding* naar de Tweede Kamer. Hij kondigt daarin in aan te zullen onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om bruikbare informatie te genereren over de balanspositie en de vermogenspositie van de gemeenten. Intrigerend is dan de vraag: bruikbaar waarvoor? Ongeveer tegelijkertijd diende hij immers een wetsvoorstel in om de vermogens van politieregio's en universiteiten te normeren.

- *Het Financieele Dagblad* adviseert de gemeenten hun deelnemingen te cashen zolang het nog kan. Het moment waarop de individuele vermogenspositie van gemeenten wordt gekoppeld aan uitkeringen uit het gemeentefonds, zou onherroepelijk in aantocht zijn.
- De hoogleraren op het vakgebied zijn het ook niet met elkaar eens. Prof. Van Leeuwen stelt: ‘Handjes af van de gemeenten. We moeten de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten intact houden.’ Maar Prof. Sterks: ‘Je moet eigenlijk per gemeente vaststellen wat het “normvermogen” is dat nodig is om de continuïteit van de bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Als een gemeente veel meer geld heeft dan nodig is, kunnen het Rijk en de burgers terecht zeggen dat de gemeente er niet voor is om geld op te potten. Het ligt dan het meest voor de hand om te vereffenen via het gemeentefonds.’

Na een publicatie in *Binnenlands Bestuur* van 19 januari jl. barstte de discussie in de Tweede Kamer los. Enkele citaten van kamerleden:

- ‘Ik neem aan dat bij het te verschij-

nen Coelo-rapport over de vermogenspositie van de gemeenten een kabinetsreactie wordt gevoegd waaruit blijkt hoe wordt omgesprongen met die vermogenspositie'.

- 'Zo kan worden gezien of het geld tussen gemeenten op een fatsoenlijke manier is afgestemd op de vermogenspositie van gemeenten, dan wel op de middelen die zij beschikbaar hebben'.
- 'Ik vind namelijk dat de vermogenspositie en de aangelegane verplichtingen in relatie met de uitkering uit het gemeentefonds moeten worden gezien'.

De discussie ontlokte staatssecretaris Bos van Financiën de opmerking 'De vermogenspositie van gemeenten en de mate waarin er wel of niet sprake zou zijn van een noodzaak tot afronden, wens ik uiteindelijk te beoordelen naar de mate waarin tegenover de vermogensvorming ook verplichtingen of risico's staan waarvoor een buffer moet worden aangelegd.' Hij zet daarmee de deur open voor introductie van vermogens als verdeelmaatstaf.

Gegeven deze conclusie dát er zal worden gediscussieerd over een maatstaf gemeentelijke vermogens, zal, ondanks de hiervoor geuite bezwaren, de aandacht bij de discussie over 'vermogens als verdeelmaatstaf' zich waarschijnlijk vooral richten op het eigen vermogen en/of de voorzieningen van de gemeenten en/of op inkomsten uit het vermogen.

### Eigen vermogen en voorzieningen

Er is helaas weinig bekend over de omvang van de gemeentelijke vermogens van individuele gemeenten. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (Coelo) van de Rijksuniversiteit Groningen is bezig met een inventarisatie ervan. Informatie over individuele gemeenten is echter niet nodig voor een principiële beschouwing. Volstaan kan worden met de overzichten van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

De eigen vermogens van de gemeenten bedroegen eind 1998 ruim f 37 mld. oftewel f 2.362 per inwoner. Daarvan komt f 2.288 per inwo-

**Tabel 1 Balanspositie alle gemeenten gezamenlijk, 31 december 1998**  
*in f per inwoner*

<i>Activa</i>	<i>Sector overheid</i>	<i>Sector bedrijven</i>
Immateriële vaste activa	151	3
Materiële vaste activa	3.243	450
Verstreckte langlopende leningen	2.873	42
Deelnemingen in		
eigen bedrijfsm. dienstonderdelen	460	4
privaatrechtelijke ondernemingen	157	81
Belegde reserves eigen bedrijfsm dienst		
Geactiveerde tekorten	34	
Voorraden	360	3
Rekening-courant vorderingen op:		
eigen dienstonderdelen	10	6
derden, niet-fin. instellingen	9	0
Kasgeldleningen	143	
Liquide middelen	278	14
Transitorische vorderingen	854	78
<b>Totaal activa</b>	<b>8.572</b>	<b>683</b>
<i>Passiva</i>		
Eigen vermogen	2.288	74
Voorzieningen	443	33
Langlopende schulden o/g derden	4.347	8
Be. res. door dienstonderdelen in andere sectoren	81	460
Deeln. overheidssector in bedrijfsm. dienst		
Rekening-courant schulden bij		
eigen dienstonderdelen in andere sectoren	6	10
derden, niet-fin. instellingen	17	0
Rekening-courant schulden bij fin. inst.	166	7
Kasgeldleningen	202	
Transitorische schulden	1.025	91
<b>Totaal passiva</b>	<b>8.572</b>	<b>683</b>

Bron: CBS, Statistiek der gemeenterekeningen 1998, niet gepubliceerd.

ner voor rekening van de sector overheid en f 74 per inwoner voor rekening van de sector bedrijven. Aan voorzieningen beschikten de gemeenten eind 1998 over gemiddeld f 476 per inwoner, waarvan f 443 voor de sector overheid. Het CBS heeft deze bedragen uitgesplitst naar grootteklasse, naar provincie, naar sector (sector overheid versus sector bedrijven) en naar type (eigen vermogen versus voorzieningen). Zie hiervoor de tabellen 2 en 3.

Actuelere gegevens dan van eind 1998 zijn niet beschikbaar. Dat is des te spijtiger, omdat de gemeenten de laatste jaren volop bezig zijn met de verkoop van nutsbedrijven. Volgens een voorzichtige schatting van ABN Amro kunnen de gemeenten de komende jaren

nog ongeveer f 20 mld ontvangen als ze alle nutsbedrijven in zijn geheel zouden verkopen.

### Inkomsten uit het vermogen?

De werkelijke ontvangsten van het vermogen zijn ongeschikt als verdeelmaatstaf. De gemeente kan die in hoge mate zelf bepalen. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld de opbrengst van een belegging in de vorm van stijging van de waarde als werkelijke baten tonen, maar evengoed kan een gemeente die opbrengsten 'op de balans laten' en als verhoging van de belegging buiten de werkelijke baten houden. Als er überhaupt al gemeenten zijn die al hun activa elk jaar herwaarderen, dan is hun

**Tabel 2 Eigen vermogen en voorzieningen, naar grootteklasse (aantal inwoners) en naar sector (overheid vs. bedrijven)**  
*in f per inwoner*

<i>Aantal inwoners</i>	<i>250.000 en meer</i>	<i>150.000 - 250.000</i>	<i>100.000 - 150.000</i>	<i>50.000 - 100.000</i>	<i>20.000 - 50.000</i>	<i>10.000 - 20.000</i>	<i>5.000 - 10.000</i>	<i>tot 5.000</i>
Sector ov.	5.937	2.129	2.655	2.571	2.255	2.166	2.205	2.129
Eigen ver.	4.791	1.820	2.229	2.120	1.946	1.836	1.866	1.721
Voorzien.	1.146	309	426	451	309	330	339	408
Sector be.	738	23	26	6	2	82	52	112
Eigen ver.	503	5	22	6	2	60	36	56
Voorzien.	235	18	4	0	0	22	16	56
Totaal	6.675	2.152	2.681	2.577	2.257	2.248	2.257	2.241
Eigen ver.	5.294	1.825	2.251	2.126	1.948	1.896	1.902	1.777
Voorzien.	1.381	327	430	451	309	352	355	464

Bron: CBS, Statistiek der gemeenterekeningen 1998, niet gepubliceerd.

**Tabel 3 Eigen vermogen en voorzieningen, naar provincie en naar sector (overheid vs. bedrijven)**  
*in f per inwoner*

<i>Provincie</i>	<i>Gn</i>	<i>Fr</i>	<i>Dr</i>	<i>Ov</i>	<i>Fl</i>	<i>Ge</i>	<i>Ut</i>	<i>NH</i>	<i>ZH</i>	<i>Ze</i>	<i>NB</i>	<i>Li</i>
Sector ov.	1.832	2.197	2.204	1.833	4.235	2.008	2.648	4.541	2.775	1.557	2.674	1.817
Eigen ver.	1.413	1.897	1.855	1.678	3.564	1.684	2.364	3.758	2.267	1.361	2.247	1.508
Voorzien.	419	300	349	155	671	324	284	783	508	196	427	309
Sector be.	1	10	0	26	0	79	18	464	412	0	15	0
Eigen ver.	0	7	0	10	0	58	5	391	258	0	13	0
Voorzien.	1	3	0	16	0	21	13	73	154	0	2	1
Totaal	1.833	2.207	2.204	1.859	4.235	2.087	2.666	5.005	3.187	1.557	2.689	1.818
Eigen ver.	1.413	1.904	1.855	1.688	3.564	1.742	2.369	4.149	2.525	1.361	2.260	1.508
Voorzien.	420	303	349	171	671	345	297	856	662	196	429	310

Bron: CBS, Statistiek der gemeenterekeningen 1998, niet gepubliceerd.

aantal in ieder geval zeer klein!

Naar analogie met de inkomstenbelasting, waar de rijksbelastingdienst uitgaat van 4% inkomsten ongeacht de vraag of een persoon dat rendement wel of niet haalt, is daarom te stellen: Als de inkomsten van het gemeentelijk vermogen gebruikt moeten worden bij de verdeling, dan is een vast percentage van het vermogen als fictieve inkomsten het meest geschikt.

### Toets voor algemene en specifieke uitkeringen

De vraag of gemeentelijke vermogens geschikt zijn als verdeelmaatstaf is te specificeren tot twee concretere vragen: 1 Is het eigen vermogen en/of de voorzieningen geschikt als verdeelmaatstaf?

2 Is een vast percentage van het vermogen als fictieve inkomsten geschikt als verdeelmaatstaf?

Van belang daarbij is het onderscheid tussen uitkeringen die de gemeenten autonoom mogen besteden en uitkeringen die de gemeenten in medebewind moeten besteden. Deze tweedeling loopt ongeveer parallel aan de tweedeling algemene versus specifieke uitkeringen.

Bij uitkeringen die de gemeenten autonoom mogen besteden, zou 'vermogen' als verdeelmaatstaf neerkomen op het afromen van de gemeentelijke vermogens door het Rijk. Dit is zeer in strijd met de autonomie van de lagere overheden. Dat argument is van zodanig zwaar gewicht, dat andere argumenten wegvallen. De conclusie lijkt eenduidig: 'Vermogen' is niet geschikt

als verdeelmaatstaf bij uitkeringen die gemeenten autonoom mogen besteden, zoals de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Toch zijn daar twee kanttekeningen bij te plaatsen.

Ten eerste: artikel 12-bijdragen zijn, bij gemeenten met 'oude tekorten', te beschouwen als bijdragen aan gemeenten op grond van hun negatieve vermogenspositie. De discussie of gemeentelijke vermogens een rol mogen spelen bij de verdeling, moet dus gaan over positieve gemeentelijke vermogens.

Ten tweede: inkomsten uit vermogen vormen een onderdeel van het cluster *Overige eigen middelen*. Het Rijk stelde bij de discussies over de nieuwe verdeling in 1996 dit cluster niet te willen en niet te kunnen verdelen naar de behoefte van gemeenten. Het aspect 'willen' hield verband met

de gemeentelijke autonomie. Bij de algemene uitkering gaat het Rijk ervan uit dat de inkomsten van gemeenten uit vermogen direct samenhangen met de genormeerde uitgaven. Gemeenten met een relatief slechte sociale structuur, slechte fysieke structuur en/of hoge centrumfunctie ondervinden per inwoner en per woonruimte dus een hogere aftrek voor genormeerde inkomsten uit vermogen dan gemeenten met een relatief goede sociale structuur, goede fysieke structuur en/of weinig centrumfunctie.

Het Rijk houdt bij de verdeling van het gemeentefonds dus zowel rekening met negatieve feitelijke vermogens als met fictieve inkomsten uit positieve vermogens.

Bij sommige uitkeringen in medebewind worden elementen van het gemeentelijk vermogen ook al gebruikt als verdeelmaatstaf. Het Rijk stelt bij diverse specifieke uitkeringen eisen aan de maximale voorzieningen die een gemeente in de voorgaande jaren hiervoor mag hebben aangelegd.

Soms ook kan een vermogen zelfs leiden tot een hogere specifieke uitkering, als het Rijk de bedragen die gemeenten bereid zijn aan te bieden als cofinanciering een zware rol bij de toekenning van projectengelden laat spelen.

Voor een volledige toets of het eigen vermogen en/of de voorzieningen en de fictieve inkomsten uit het vermogen geschikt zijn als verdeelmaatstaf van specifieke uitkeringen, dienen die grootheden te worden getoetst aan alle criteria voor verdeelmaatstaven.

Het gemeentelijke vermogen is een redelijke (negatieve) indicator voor de behoefte aan middelen: hoe hoger het gemeentelijke vermogen, hoe kleiner de behoefte aan middelen. Het heeft zeker iets onbillijks om bij de verdeling van gelden niet te kijken naar het aanwezige vermogen. Maar meer dan redelijk is hij zeker niet, omdat tevens rekening moet worden gehouden met het risicoprofiel van de gemeente. Een gemeente die meer risico's loopt, bijvoorbeeld omdat ze veel bouwgrond ontwikkelt of in stedelijke vernieuwing investeert, heeft een hoger eigen vermogen nodig.

Op diverse bestuurlijke criteria voor de verdeling van specifieke uitke-

ringen sneuvelen de te toetsen grootheden voor het gemeentelijk vermogen. De grootte is niet eenduidig meetbaar. Stille reserves, die niet op de balans staan, behoren een even grote rol te spelen als de financiële reserves die wel op de balans staan. De gemeenten hebben verder te veel mogelijkheden om de omvang en de samenstelling van de gemeentelijke vermogens te sturen. Zo is de overgang van voorzieningen via bestemmingsreserves naar algemene reserves eerder een glijdende schaal dan dat er duidelijke schotten tussen staan.

Alles overwegende kleven er zowel voordelen als bezwaren aan het gebruik van het vermogen bij de verdeling van specifieke uitkeringen. Vanuit de economische wetenschap kan geen eenduidig 'ja' of 'nee' worden gehoord, al zijn de bezwaren groot. Dat schept ruimte voor bestuurlijke afwegingen.

## Conclusies

Het is belangrijk zich te realiseren dat elementen van het gemeentelijke vermogen nu reeds een rol spelen bij de verdeling van zowel het gemeentefonds als enkele specifieke uitkeringen. Een ongeclausuleerd 'nee' tegen gemeentelijke vermogens als verdeelmaatstaf is daarom op zijn minst te betitelen als een late reactie op de werkelijkheid. Desondanks geldt: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

Bij autonoom te besteden uitkeringen van het Rijk dient de autonomie van de gemeenten voorop te staan. Positieve gemeentelijke vermogens mo-

gen geen rol spelen bij de verdeling. Verevening tussen de gemeenten is wellicht uit economisch oogpunt te verkiezen, gezien de grote verschillen tussen de gemeenten in eigen vermogen, maar doet groot onrecht aan de bestuurlijke autonomie. De verdeling van het cluster *Overige eigen middelen* in het gemeentefonds sluit overigens niet aan bij dit standpunt.

Bij medebewindsuitkeringen van het Rijk zou hetzij een vast percentage van het eigen vermogen als fictieve inkomsten, hetzij het eigen vermogen en/of de voorzieningen, bij voorkeur gecorrigeerd voor het risicoprofiel, het meest geschikt zijn als verdeelmaatstaf. Er kleven echter veel bezwaren aan. Het is dan tenminste nodig dat die grootheden eenduidiger worden gedefinieerd dan nu het geval is, zodat hij beter meetbaar wordt en de gemeenten ook minder mogelijkheden hebben om de uitkomsten te beïnvloeden.

## Literatuur

*Binnenlands Bestuur*, 'Wat moeten gemeenten met hun volle schatkisten?', 26 januari 2001.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek der gemeenterekeningen 1998*, niet gepubliceerd.

*Het Financieel Dagblad*, 23 januari 2001.

E. Gerritsen, 'Actieve houding gewenst van publieke instellingen bij vermogensvorming', in: *B&G*, november 2000, blz. 20 - 24.

J. Moerkamp, 'Ongekende weelde', in: *Binnenlands Bestuur*, 19 januari 2001.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000 - 2001, *Begroting gemeentefonds 2001*, 27.400 B, nr. 7.

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

## THEMABIJEENKOMST 'POTTEN OF VERTEREN?'

Aansluitend op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de BNG, op 17 mei in het Kurhaus Hotel Scheveningen, vindt een themabijeenkomst plaats over de groeiende liquiditeit van gemeenten en provincies onder de titel 'Potten of verteren?'

Prof. mr. C.A. de Kam, hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijks Universiteit Groningen, prof. dr. P.B. Boorsma, hoogleraar Openbare Financiën, Universiteit Twente en mevr. mr. S.E. Korthuis, wethouder Financiën van de gemeente Rotterdam geven in korte presentaties elk hun visie op dit thema.

In een paneldiscussie, onder voorzitterschap van de heer P.O. Vermeulen (lid Raad van Bestuur BNG), gaan zij vervolgens in op een aantal stellingen.