

Vanuit mijn werkzaamheden als concerncontroller van de gemeente Smallingerland (Drachten) heb ik me op persoonlijke titel een mening gevormd over de voorgestelde wijzigingen in het BBV.

Het is prettig om te zien hoe de voorgestelde nieuwe werkwijze op verschillende onderdelen bij Smallingerland al in de praktijk wordt toegepast. Het gaat dan om het omgaan met overheadkosten, verbonden partijen en deels ook het EMU-saldo.

Er zitten echter een paar elementen in de beoogde veranderingen waar ik vraagtekens bij zet. Ik vraag me af of de onderliggende analyses en de uitgesproken verwachtingen in alle gevallen juist zijn.

Het gaat om de volgende punten:

3.1 Uniforme taakvelden

De toepassing van uniforme taakvelden moet leiden tot (meer) betrouwbare informatie voor interne sturing en externe vergelijkbaarheid.

In essentie regelen de uniforme taakvelden hetzelfde als de IV3-codes nu doen. De indeling zal hooguit net even anders worden. Hoe dat iets toevoegt aan (meer) betrouwbare informatie voor interne sturing zie ik niet. Sturing vindt plaats op veel meer dan alleen financiën, om sturing effectief te laten zijn is er vooral maatwerk nodig dat voorziet in een lokale behoefte.

Blijkbaar is de verwachting dat de externe vergelijkbaarheid toeneemt door het gebruik van de taakvelden. Het is echter de vraag voor wie dit is bedoeld. U stelt dat een brede beschikbaarheid van vergelijkbare uitvoeringsinformatie volksvertegenwoordigers in staat stelt om vergelijkingen te maken en deel te nemen aan het debat over beleidsprioriteiten, met alle positieve gevolgen van dien.

Ik zie de verbetering of verandering van taakvelden in plaats van IV3-functies (nog) niet. Daarnaast schuilt er een gevaar in de gesuggereerde toegenomen vergelijkbaarheid. Verschillen – vaak nog van voor 2004 – in toepassing van financiële regels, verschillen in zaken als infrastructuur, bodemsamenstelling, bevolkingssamenstelling, werkgelegenheid en regiofunctie, en niet in de laatste plaats verschillen in beleid en ambities zorgen ervoor dat de waarde van louter financiële vergelijkingen nihil is. Daardoor kunnen mensen op het verkeerde been worden gezet. Een dergelijke vergelijking kan hooguit het startpunt zijn voor een goed gesprek of een nader onderzoek.

Het effect van de taakvelden gaat naar mijn verwachting vooral aan de achterkant van de administratie zitten. Ze blijven (grotendeels) onzichtbaar voor colleges en raden, programma's blijven leidend voor de kaderstelling en de verantwoording, en dus voor het bestuurlijke debat.

3.2 Sturen op effecten van beleid

Er komt een set van basisindicatoren om de resultaten van beleidsmatige inspanning een grotere rol te laten spelen in het begrotings- en verantwoordingsproces.

De kracht van de lokale overheid zit hem in de eigen beleidsruimte. De eigen keuze in prioriteiten en ambities vraagt om specifieke indicatoren. Die indicatoren zijn dan vaak ook nog primair bedoeld om een ontwikkeling te tonen en niet zozeer om een beleidseffect te duiden.

Vanuit die context denk ik de toegevoegde waarde van de set met indicatoren voor gemeenten zeer beperkt is. Ik verwacht dat deze indicatoren leiden tot een aanzienlijke verzwaring van administratieve lasten. Gemeenten richten zich nu op specifieke indicatoren die relevant zijn voor hen zelf. Met deze basisindicatoren moet er gerapporteerd worden over meer, zonder dat dit direct toegevoegde heeft. Hier geldt wat mij betreft hetzelfde als voor de beperkte bruikbaarheid van louter financiële vergelijkingen.

De winst bij dit punt lijkt er vooral in te zitten dat het rijk op een efficiënte manier breed aan uniform gedefinieerde en geregistreerde informatie komt die gebruikt kan worden voor beleidsevaluatie en -bepaling. Daar is niks mis mee, het zou alleen passen om deze toevoeging aan BBV dan ook als zodanig te presenteren.

3.5 Het activeren van investeringen met maatschappelijk nut

De vrijheid van gemeenten om investeringen met maatschappelijk nut wel of niet te activeren leidt tot grote onderlinge verschillen. Door gemeenten te verplichten deze investeringen te activeren verdwijnt dit verschil op termijn en komen kosten van een investering ten laste van burgers en bedrijven op het moment dat ze er profijt van hebben.

Tegen het activeren van investeringen met maatschappelijk nut valt veel in te brengen. Zo snijdt het punt van onderlinge verschillen geen hout. Het gaat nog zeker 40 jaar duren voordat bestaande activa zijn afgeschreven. Dan zijn echter de onderlinge verschillen nog niet verdwenen: gemeenten blijven – binnen bepaalde grenzen – vrij in het bepalen van afschrijvingstermijnen. Daardoor gaan er nieuwe verschillen ontstaan. Dat is met de nodige dwingende voorschriften wel weer in banen te leiden, maar je kunt je afvragen of wat dergelijke extra regels nou feitelijk opleveren. Over de beperkte bruikbaarheid van (louter) financiële vergelijkingen heb ik bij mijn reactie op de taakvelden al geschreven.

Het afschrijven op maatschappelijk nut maakt gemeentelijke financiën voor bestuurders nog complexer dan die vaak al is. U constateert zelf het verschil tussen het bedrijfsresultaat en het fiscale resultaat. Daar kan het verschil tussen die twee en het EMU-saldo aan worden toegevoegd. Verplicht afschrijven op maatschappelijk vastgoed vergroot het verschil tussen het bedrijfsresultaat (baten-lastenstelsel) en het EMU-saldo (kasstelsel). De uitgaven, in het EMU-saldo, komen alleen in beeld in het jaar van investeren. De lasten, in het exploitatieresultaat, verschijnen in de periode waarin wordt afgeschreven.

U geeft aan dat met het invoeren van deze wijziging er bij aanvang extra financiële ruimte voor gemeenten kan ontstaan. Ik deel die verwachting, maar koppel eraan dat dit enkele negatieve gevolgen heeft. De extra ruimte leidt – direct of op een later moment - tot extra bestedingen, en dus meer uitgaven. Er ontstaat immers financiële ruimte. Daardoor komt het erop neer dat de schuldenlast van gemeenten toeneemt en dat het EMU-saldo – in ieder geval tijdelijk – verslechtert.

Een ander effect is dat de balansen van gemeenten verder worden opgeblazen. De hoofdmoot van de huidige gemeentelijke activa bestaat uit riolering en uit maatschappelijk vastgoed, beide gewaardeerd tegen de historische kostprijs of verkrijgingsprijs. De handels- of marktwaarde van deze activa ligt aanzienlijk lager dan de boekwaarde. Dat leidt tot een te positieve weergave van het eigen vermogen. Als de boekwaarde in evenwicht met de marktwaarde wordt aangebracht, gaat bij gemeenten een groot deel van, zo niet het gehele eigen vermogen verdwijnen. Dit effect wordt met het verplicht afschrijven op investeringen met maatschappelijk nut vergroot. Dit komt omdat er meer activa gaan ontstaan waarvan de marktwaarde lager is dan de boekwaarde. Het eigen vermogen van de gemeente, de algemene reserve, als grondslag voor eenmalige investeringsruimte verliest zo meer en meer zijn grondslag.

Het gevolg van deze verplichting is dat gemeenten meer en doorschuiven naar de toekomst en dat ze hun exploitaties dichtbouwen en klem zetten met extra kapitaallasten. Niet zelden blijkt een investering om beleidsredenen al ver voor het aflopen van de verwachte levensduur zijn waarde te verliezen. Dat vraagt dan om dekkingsmiddelen voor het afboeken. De ruimte om dit te doen is bij gemeenten de laatste jaren aanzienlijk afgenomen en staat voor de komende jaren vrijwel overal behoorlijk onder druk. Uit het oogpunt van continuïteit zouden gemeenten er verstandig aan doen investeringen met maatschappelijk nut te dekken met beschikbare eenmalige middelen. In plaats van te verplichten maatschappelijke investeren af te schrijven zou u het dus juist moeten verbieden. Gezond

en reëel financieel beleid gaat voor mij boven een eventuele vergelijkbaarheid over enkele tientallen jaren.

3.6 Beter inzicht in het EMU-saldo

Door te werken met een geprognoseerde balans wordt meer inzicht gekregen in het EMU-saldo. U stelt dat gemeenteraden hierdoor meer grip kunnen uitoefenen op het EMU-saldo, onder meer omdat de relatie met de referentiewaarden beter kan worden gelegd.

Dat laatste is met het opnemen van een berekening van het EMU-saldo zeker het geval. Of dat moet worden voorgeschreven in de vorm van een geprognoseerde balans vraag ik me af. Er zijn simpeler methoden voor.

Ongeacht die methode dient zich hier wel de vraag aan waar een gemeenteraad nou primair op moet sturen: op het EMU-saldo, op de ontwikkeling van de eigen schuldpositie of op een sluitende (meerjaren)begroting? Ik ga uit van het laatste. Als dat meerjarig het geval is, volgen de eerste twee vanzelf. Het zou fijn zijn wanneer u dat onderschrijft.

De keuze om investeringen in maatschappelijk vastgoed verplicht af te schrijven drijft het EMU-saldo en de saldi van begrotingen en rekeningen verder uit elkaar. Ik heb al eerder betoogd waarom ik dat een slechte zaak vind.

3.7 Vennootschapsbelasting en grondexploitaties

De in het BBV geregelde tussencategorie van de NIEGG die op de balans moet worden opgenomen is niet langer passend, vanwege de duidelijk afgrenzing voor de VPB tussen gronden die wel en niet in exploitatie zijn genomen.

Hier hanteert u in mijn ogen verkeerde argumenten om een nuttige regel af te schaffen. Dat er verschillen zitten tussen VPB en BBV is evident. Onze toekomstige VPB-plicht vraagt op diverse punten om aanvullende of extracomptabele administratieve vastleggingen. U schrijft hierover in paragraaf 3.7.1.

Afschaffing van de tussencategorie NIEGG zorgt op één onderdeel voor meer overeenkomsten tussen VPB en BBV, maar de vraag is waarom. U stelt dat in de afgelopen jaren de doelstellingen voor grond uit de NIEGG-categorie niet zijn waargemaakt, wat heeft geleid tot grote afboekingen. Ik durf te stellen dat die afboekingen los staan van de balanswaardering van de grond. Ze komen voort uit besluiten uit het verleden in combinatie met veranderde marktomstandigheden.

De NIEGG-tussencategorie stelt gemeenten in staat om, onderbouwd met de juiste bestuurlijke besluiten risico-analyses en voorzien van dekking of weerstandsvermogen, actief te blijven in grondexploitaties. In dat vak gaat de kost nu eenmaal voor de baat uit. De NIEGG-categorie maakt transparant waar gemeenten actief zijn, waar niet en waar ze overwegen om actief te worden.

Zonder NIEGG-categorie wordt de drempel om actief grond te exploiteren voor gemeenten groter. Waar ze deze keuze wel maken, kunnen ze in de aanloop naar een besluit om de grond in exploitatie te nemen niet al hun kosten toerekenen aan de grondwaarde. Dat leidt bij realisatie vanuit de BBV-invalshoek weliswaar tot een hoger resultaat, maar het zou onevenwichtig zijn wanneer dat vanuit het perspectief van de VPB vervolgens leidt tot een hogere belasting. De huidige NIEGG-tussencategorie voorziet hierin nou juist in een behoefte.

Ik pleit er daarom voor om de NIEGG-tussencategorie te handhaven. Als u serieus werk wilt maken van het verkleinen van de verschillen tussen BBV en VPB, uit oogpunt van transparantie en efficiency, dan zijn er andere elementen die meer kunnen opleveren.

Met vriendelijke groet,

Edgar Kuipers