

Gemeenten verbergen

Dankzij zijn strenge begrotingsdiscipline is minister Zalm van Financien razend populair geworden. Daarom beproeven veel wethouders van financiën hetzelfde recept in hun streven naar lokale roem.

Ze verschijnen aan het eind van het boekjaar met een vals bescheiden glimlachje in de raadszaal. Dan doen ze kond van een bescheiden plusje. Ze hebben zó streng over het budget gewaakt dat ze iets meer geld hebben binnengehaald aan onroerendzaakbelastingen (OZB) en erfpachtbetalingen dan ze uitgaven aan ambtenarsalarissen, het plaatsen van wipkippen en de reorganisatie van de plantsoendienst. Vaak gaat er een opgewekt gestemd persbericht naar de redacties van huis-aan-huisblad en kabelkrant. Al blijft de moraal natuurlijk wel dat soberheid ook komend jaar geboden is.

Slechts weinigen zullen vervolgens de moeite nemen de juistheid te controleren van het vuistdikke financiële jaarverslag plus dito bijlagen. Maar nu de gemeenteraadsverkiezingen voor de deur staan, is het misschien interessant om te weten of al die wethouders van financiën wel écht open kaart spelen.

Vrij Nederland nam, in samenwerking met een aantal accountants, de proef op de som en hield de jaarverslagen van de dertig grootste gemeenten tegen het licht. Deze steden vormen samen de G30, het selecte gezelschap waarvoor Roger van Boxtel het vuur uit de sloffen loopt. De D66-minister van Grotestedenbeleid geeft ze deze kabinetsperiode meer dan tien miljard euro. Ze zullen dus wel noodlijdend zijn, die metropooltjes in de polder.

De dertig grote steden hebben het boekjaar 2000 afgesloten met een positief resultaat van ruim 700 miljoen gulden (319 miljoen euro). Aardig, maar je bent geneigd te denken dat het geen vetpot is.

Totdat je dieper in de cijfers duikt. Dan blijkt dat het resultaat in werkelijkheid bijna het *zevenvoudige* was: meer dan vier en een half miljard gulden (ruim twee miljard euro). Geen kleine afrondingsfoutjes dus, maar listig verborgen winst.

Een Vrij Nederland-onderzoek

Nederlanders hebben de naam zuinig, gierig en spaarziek te zijn. Natuurlijk schuilt er in dit cliché een kern van waarheid. Maar onze lokale bestuurders maken het wel heel erg bont. door Marian Husken en Tino Wallaart

Alle dertig – Breda, Heerlen en Venlo uitgezonderd – doen zich aanmerkelijk armlastiger voor dan ze zijn (zie de tabel). Het grootste deel van hun 'winst' wordt aan het zicht onttrokken. Dat is te danken aan de knappe boekhoudkundige camouflagetechnieken van veel gemeenten.

Is het erg dat ze zich daarvan bedienen?

Het mag in elk geval níét. De financiële verslaglegging van gemeenten is gebonden aan strenge wettelijke regels, het Besluit Compatibiliteitsvoorschriften 1995. Artikel 27 daarvan luidt: 'De rekening van baten en lasten en de toelichting geven getrouw, duidelijk en stelselmatig de omvang van alle baten en alle lasten, alsmede het saldo daarvan weer.'

Dat is precies wat de onderzochte gemeenten in hun financiële verslaglegging van het jaar 2000 níét deden. De rekenmeesters ten stadhuis namen miljoenen aan baten niet op in de rekening. Ze sluisden dat geld *linea recta* door naar cryptisch omschreven potjes en deden royale reserveringen waarvan de noodzaak onduidelijk blijft.

Een rondgang door het land geeft een lange reeks van voorbeelden. Zo hevelde Haarlem 108 miljoen gulden ongezien over naar het 'investeringsfonds grote projecten'. Maastricht deed niet eens de moeite te verhullen dat het niet weet wat het met zijn geld aan moet. Het stadsbestuur zette 276 miljoen gulden apart onder de noemer 'reserve nog te bestemmen nutsgelden'. De meest voorkomende parkeerplaats is de 'algemene reserve'. Hoe die als schimmige sluitpost van de begroting kan werken, toont Zaanstad aan. Had die stad eind 1999 nog een negatieve 'algemene reserve' van 77 miljoen gulden, sinds 31 december 2000 is er opeens een geldpot van 52 miljoen gulden.

PvdA-kamerlid Rik Hindriks ergert zich aan de gebrekkige logica achter de gemeentelijke potjes. 'De voorzieningen en reserveringen zijn vaak veel te hoog. Zo moeten gemeenten, die geconfronteerd worden met verontreinigde grond, geld opzij zetten. Ze moeten een reële schatting maken van de kosten voor de bodemsanering. Meestal nemen ze dan het duurste lapje gifgrond aller tijden tot uitgangspunt om de prijs per vierkante meter te becijferen. In het merendeel van de potjes zit te veel geld. Ze groeien jaar in jaar uit, zonder dat het geld ooit uitgegeven wordt.'

Met behulp van dit soort boekhoudkundige trucs wisten zeventwintig van de G30-gemeenten het jaarresultaat kunstmatig laag te houden. Strikt genomen voldoet geen van de financiële jaarverslagen van die gemeenten aan de wettelijke eisen. Emeritus hoogleraar accountantscontrole Hans Blokdijk bevestigt dat de handelwijze van de G30-gemeenten niet deugt. 'Ze zijn verplicht om een getrouw beeld te geven van hun financiën. Ze moeten laten zien wat ze hebben en de zaak niet verdoezelen.' Ook het Groningse universitaire Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (Coelo) trok in het voorjaar van 2001 aan de bel. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken verdiepte het instituut zich in de financiële handelwijze van de gemeenten. Het Coelo uit zijn bezorgdheid over de 'stille reserves': 'Gevreesd moet worden dat de balanscijfers een ronduit vertekend beeld geven.' Maar het creatief boekhouden van de gemeenten is niet alleen een

doorn in het oog van precieze wet-tekstgeleerden. Volgens kamerlid Hindriks staat de plaatselijke democratie op het spel. 'Gemeenteraadsleden zijn geen financiële experts,' zegt hij. 'Ze hebben recht op een goed jaarverslag. Maar ze worden ronduit belazerd.'

Want de wethouders en hun rekenmeesters houden niet voor niets hun kaarten tegen de borst. Ze hebben er baat bij dat de goedbedoelende amateurpolitici in de gemeenteraad in de praktijk slechts het topje van de budgettaire ijsberg te zien krijgen. Kennis van de échte buit zou de lokale volksvertegenwoordigers alleen maar motiveren zich in te zetten voor de broodnodige renovatie van het Sportfondsenbad, een fors aantal extra kinderopvangplaatsen of een verlaging van de fikse reinigingsheffing.

Hindriks: 'Je kunt in de gemeenteraad



PETER VAN STRAATEN

miljarden

duis niet een goed geïnformeerde discussie voeren over de hoogte van de belastingen of de uitgaven van de gemeente. Geld dat broodnodig is voor maatschappelijke investeringen blijft in de gemeentekas zitten.'

Zo'n opmerking doet het niet alleen goed bij Hindriks' PvdA-achterban. Het is ook koren op de molen van de VVD. De liberalen willen af van de in hun kring gehate OZB die door de gemeente wordt geïnd. Dat plan is zo'n beetje de dikke Bertha waarmee ze alsnog de lokale stembusstrijd in hun voordeel denken te kunnen beslissen. Het creatief boekhouden toont aan dat de VVD hier op zijn minst een punt heeft. Zo zouden bijvoorbeeld de vijf gemeenten die in 2000 de grootste sommen wegsleiden, ook zonder de opbrengst van de OZB royaal buiten de rode cijfers blijven.

Amsterdam hield meer dan anderhalf miljard gulden aan baten buiten de rekening. Daar steekt de OZB-opbrengst schril bij af: 276 miljoen gulden. Ook Dordrecht (43 miljoen gulden OZB-inkomsten tegenover 289 miljoen gulden verborgen resultaat) en Maastricht (54 miljoen gulden tegen 344 miljoen gulden) zouden het geld zonder een centje pijn kunnen terugstorten op de rekeningen van de inwoners. Ook Rotterdam (363 miljoen gulden OZB tegenover 342 miljoen verborgen resultaat) en Den Haag (227 miljoen gulden tegen 207 miljoen) kunnen hun OZB-tarieven

met gemak verlagen. Over de VVD gesproken: die partij, met veel wethouders van financiën in de gelederen, mag ook weleens haar vaak maniakale zuinigheid op lokaal niveau heroverwegen.

Deze bevindingen stellen één passage die in geen van de jaarverslagen ontbreekt in een bedenkelijk daglicht. Dat is de zogenaamde accountantsverklaring. Want van de accountant mag verwacht worden dat hij het gesjoemel met baten en lasten doorziet en de gemeentelijke rekenmeesters op de vingers tikt. Dat is zelfs de wettelijke taak waartoe deze onafhankelijke professionals zijn ge-

roepen. Pas wanneer alle bonnetjes en rekeningen netjes zijn verzameld, mag de accountant een ondertekende verklaring afgeven. Daarom is die krabbel voor nietsvermoedende gemeenteraadsleden de garantie dat alles klopt.

En dat is een illusie. In de praktijk wordt de letter van de wet nogal ruim geïnterpreteerd door de accountant. Alle jaarrekeningen over 2000 van de G30 zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Maar geen van de onderzochte gevallen voldeed aan het genoemde artikel 27. Het roept de verdenking op dat het keurmerk in de onderzochte gevallen ten onrechte is toegekend.

In zijn woning in Wijk bij Duurstede zit Leo Verhoef zich te verbijten. Sinds jaar en dag bestookt hij de gemeentehuizen met alarmerende brieven over hun onvolledige jaarrekeningen. Hij sleept het ene na het andere accountantsbureau voor de Raad van de Tucht. Ooit werkte hijzelf in de accountancy. Hij kent de mechanismen maar al te goed: 'Een accountant doet vaak jaren achtereen de rekening van een stad. Dat schept een onderlinge band. Het stadsbestuur is je opdrachtgever. Daar ga je niet zomaar tegen zeggen: jullie maken er een potje van. Bovendien zou de accountant zichzelf en zijn kantoor dan een brevet van onvermogen geven over de jaren waarin hij de boeken wel goedkeurde.'

Ook kamerlid Hindriks maakt zich zorgen over de beroepsethiek van de accountant. 'Grote kantoren hebben allerlei belangen bij de gemeente. Ze werven personeel, leveren interim-managers en helpen bij de aanleg van een nieuw computersysteem. Officieel hoort de accountant die de jaarrekening goedkeurt daar geen rekening mee te houden. Maar ik vraag me af of hij die onafhankelijkheid ook echt kan opbrengen.'

Het mag dan zo zijn dat de polder nog geen Enron-affaire kent, ook in Nederland zien de accountants allerlei vormen van creatief boekhouden door de vingers.

Met dank aan Leo Verhoef en andere deskundigen.

DE HARDE CIJFERS IN MILJOENEN GULDENS

Gemeente	Gepresenteerd resultaat 2000	Werkelijk resultaat 2000	Verborgene miljoenen
Alkmaar	56,3	78,1	21,8
Almelo	7,4	59,9	52,5
Amersfoort	10,2	47,7	37,5
Amsterdam	0,1	1592,0	1592,0
Arnhem	34,9	137,2	102,3
Breda	53,0	27,9	-25,1
Den Bosch	14,0	83,0	69,0
Den Haag	93,4	300,3	206,9
Deventer	45,7	46,5	0,8
Dordrecht	27,3	316,2	288,9
Eindhoven	26,2	151,8	125,6
Emmen	14,6	39,6	25,0
Enschede	12,0	13,8	1,8
Groningen	86,0	97,8	11,8
Haarlem	11,3	136,6	125,3
Heerlen	12,4	-1,3	-13,7
Helmond	19,9	30,0	10,1
Hengelo	2,1	30,0	27,9
Leeuwarden	-0,3	32,7	33,0
Leiden	2,2	53,3	51,1
Lelystad	8,9	22,4	13,5
Maastricht	6,5	350,8	344,3
Nijmegen	-1,2	40,1	41,3
Rotterdam	37,0	379,0	342,0
Schiedam	2,9	35,5	32,6
Tilburg	18,1	65,6	47,5
Utrecht	66,0	232,0	166,0
Venlo	14,8	-14,2	-29,0
Zaanstad	14,1	106,0	91,9
Zwolle	6,0	39,7	33,7
totaal	701,8	4530,0	3828,3

HOEVEEL VERDONKEREMAANT UW GEMEENTE?

Stap 1. Vraag bij de afdeling publieksvoorlichting het financieel jaarverslag of de jaarrekening op.

Stap 2. U krijgt een misnoedig makende berg cijfers en tabellen thuisgestuurd. Vrees niet, het gaat in essentie om maar twee pagina's.

Stap 3. Zoek in de bijlage naar het 'saldo van de baten en de lasten', ook wel rekening of resultaat genoemd. Daarin vindt u een totaalbedrag, dat de winst of het verlies van de gemeente in het boekjaar weergeeft.

Stap 4. Zoek de 'balans' op. Daarin staat, onder het kopje 'Passiva' het 'eigen vermogen' op 1 januari en dat aan het eind van het jaar, op 31 december. Trek die bedragen van elkaar af. Het verschil moet per definitie hetzelfde zijn als het in stap 3 gevonden totaalbedrag.

Blijkt de toename van het vermogen opvallend groter dan het saldo van baten en lasten? Dan hebben de plaatselijke rekenmeesters een deel van het geld weggezet in schimmig potjes.

Grote verschillen zie je bij gemeenten die bijvoorbeeld hun energiecentrale verkochten. Dat gebeurde in 2000 onder andere in Amsterdam, Dordrecht en Utrecht. Deze inkomsten worden niet in de rekening opgenomen. Boekhoudkundig is daar misschien wat voor te zeggen.

Maar ondertussen worden honderden miljoenen wel stilletjes opgepot. Als de financiële wethouders dat willen, laat ze dan ook die opbrengsten netjes in de rekening aan de gemeenteraad melden. Dan mogen ze vervolgens aan de raad uitleggen waarom dit gemeenschapsgeld op de bank moet staan en niet mag worden uitgegeven.