

Financiële positie Haren: reden voor herindeling?

Prof. dr. M.A. Allers



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 16-3
2016

ISBN 978-94-92218-09-4

© COELO, Groningen, 2016

Alle rechten voorbehouden. Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Samenvatting en conclusie	4
0. Voorwoord	5
1. Inleiding	6
2. De financiële positie van Haren	8
2.1. Berenschot	8
2.2. B&A	8
2.3. Deloitte	9
2.4. Brieven provincie in kader financieel toezicht	10
2.5. Beoordeling COELO	11
2.6. Conclusie	16
3. Toetsing verbeterplannen	17
3.1. Beterr Haren	17
3.2. Aanvullende voorstellen uit de gemeenteraad	19
Bijlage	22

Samenvatting en conclusie

De provincie Groningen wil Haren laten fuseren met Groningen en Ten Boer. Als belangrijke reden wordt hiervoor het kwetsbare financiële perspectief van Haren genoemd. COELO onderzocht of de financiële positie van Haren inderdaad een goede reden vormt voor de door de provincie voorgestelde gemeentelijke herindeling. Het antwoord is nee.

De financiële positie van Haren is zwak. Maar deze vormt geen acuut probleem. De provincie heeft dat in zijn rol als financieel toezichthouder ook niet aangegeven. De financiële positie van Haren is bovendien niet uitzonderlijk. Er zijn veel gemeenten die er vergelijkbaar voorstaan. Ook Ten Boer en Groningen scoren niet op alle financiële kengetallen beter.

De zwakke financiële positie is het gevolg van het door Haren in het verleden gevoerde beleid, niet van door de gemeente onbeïnvloedbare omstandigheden. Met voldoende politieke wil kan het probleem door de gemeente zelf worden opgelost.

Haren heeft met dat doel een ombuigingspakket samengesteld. De voorgestelde combinatie van belasting verhogen en bezuinigen maakt het mogelijk begrotingsoverschotten te realiseren. Daarmee kan de reservepositie worden verstevigd en de schuldpositie verlaagd. Zo wordt de begroting van Haren flexibeler en zal de gemeente weer beter in staat zijn tegenvallers op te vangen en nieuwe prioriteiten te bekostigen.

Voor een verbetering van de financiële positie zullen de inwoners van Haren wel offers moeten brengen. Het voorzieningenniveau zal omlaag gaan en de belasting omhoog. Maar ook herindeling zou het hoge voorzieningenniveau van Haren waarschijnlijk verlagen en de belasting voor Harense huishoudens en bedrijven verhogen. Binnen de nieuwe gemeente zouden voorzieningen en belastingen immers worden gelijkgetrokken.

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van de Stichting Burgercomité Haren.

De inhoud van COELO-rapporten wordt altijd door de onderzoekers vastgesteld, zonder inhoudelijke sturing van de opdrachtgever. Het conceptrapport wordt aan de opdrachtgever ter lezing voorgelegd, waarna eventuele voorstellen voor tekstuele verbeteringen of verhelderingen naar eigen inzicht door de onderzoekers worden verwerkt.

De inhoud van dit rapport komt dan ook geheel voor rekening van de auteur en weerspiegelt niet noodzakelijk de visie van de opdrachtgever.

1. Inleiding

De provincie Groningen vindt dat de gemeenten Haren, Groningen en Ten Boer moeten worden samengevoegd.¹ Deelname van Haren aan deze herindeling heeft zij als volgt gemotiveerd:

“Gelet op de forse uitgaven tot verbetering van het kwetsbare financiële perspectief van Haren (bezuinigingen en lastenverhogingen) en de ingrijpende gevolgen daarvan voor haar inwoners, collectieve voorzieningen en de gemeentelijke organisatie komen wij - alles afwegende - tot het oordeel dat een zelfstandige gemeente Haren een onvoldoende duurzame, (financieel) robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief.”

De Stichting Burgercomité Haren heeft COELO gevraagd om na te gaan in hoeverre financiële overwegingen inderdaad een goed argument vormen voor de door de provincie voorgestelde herindeling. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden twee sporen gevolgd.

Het eerste spoor is nagaan in hoeverre Haren inderdaad in een financiële positie verkeert die zo slecht is dat die herindeling met Groningen en Ten Boer nodig maakt. Hiertoe wordt onderzocht of recente onderzoeken deze door de provincie getrokken conclusie rechtvaardigen. Het gaat om de volgende stukken:

- Berenschot: *Haren, onderzoeksresultaten*, december 2014;
- B&A, *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*, 3 maart 2016;
- Deloitte, *Financiële stresstest gemeente Haren*, 1 juni 2016;
- Deloitte, *Rapportage financieel onderzoek gemeente Haren*, bijlage bij: Provincie Groningen: *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*, 2 juni 2016.

Ook worden recente brieven in het kader van het provinciale toezicht op de gemeentelijke financiën bij het onderzoek betrokken.

Het tweede spoor is een beoordeling van het totaal aan financiële inspanningen waartoe de raad van Haren op 15 en 20 juni heeft besloten: geeft dit een afdoende oplossing voor de door Berenschot, B&A en Deloitte geconstateerde financiële risico's en verbeterpunten? Wat zijn de gevolgen voor de lastendruk van inwoners van Haren? Dit betekent concreet een beoordeling van het samenstel van:

- Deelproject 2 Beterr Haren: *Een financieel toekomstbestendig Haren*;
- B&A, *Toetsing Aanpak Beterr Haren*, 10 juni 2016;
- De *Motie financiële onderbouwing keuze zelfstandig Haren* van 15 juni;
- De *Motie aanvullende kaderstelling perspectiefnota* van 20 juni;

¹ Vervolg provinciale Arhi-procedure gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, brief van Gedeputeerde Staten met nummer 2016-37.239/A.8, BJC, 28 juni 2016.

- Het *Amendement kaderstelling Perspectiefnota* met bijlage van 20 juni.

Dit rapport is een beknopte weergave van het uitgevoerde onderzoek. Hoofdstuk twee bespreekt de financiële positie van Haren en beantwoordt de vraag of deze herindeling noodzakelijk maakt. Hoofdstuk drie behandelt de bestaande plannen om de financiële positie te verbeteren. Enkele technische begrippen worden in kaders toegelicht.

2. De financiële positie van Haren

Bij de ontwikkeling van haar oordeel over de financiële positie van de gemeente Haren laat de provincie zich, voor wat betreft de voorgestelde herindeling, leiden door onderzoek van Berenschot, B&A en Deloitte (zie hoofdstuk 1). De belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken worden hieronder samengevat. Daarna gaan we in op de brieven van de provincie Groningen aan Haren in het kader van het financiële toezicht. Vervolgens geven we onze eigen beoordeling.

2.1. Berenschot

Wat betreft de financiële positie van Haren zijn de belangrijkste bevindingen:²

- De schuld is te hoog;
- Het weerstandsvermogen is weliswaar voldoende, maar inperking van risico's wordt aanbevolen;
- De formatie van het ambtelijk apparaat is naar verhouding hoog, vooral voor uitvoerende taken. Dit hangt samen met weinig uitbesteden en een zeer ruim voorzieningenniveau;
- Om financieel gezond te worden zijn extra bezuinigingen, lastenverhogingen en een bijstelling van ambities nodig. Er moet meer worden samengewerkt in de uitvoering en de formatie moet worden verkleind.

Kader 1. Weerstandsvermogen

Een gemeente kan tegenvallers opvangen uit ruimte op de begroting, uit de algemene reserve, uit langlopende voorzieningen en door de belasting te verhogen. Deze elementen vormen samen de weerstandscapaciteit.³ De algemene reserve is dat deel van het eigen vermogen dat niet voor specifieke doelen is bestemd (geen bestemmingsreserve). De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en een inschatting van de gelopen risico's is het weerstandsvermogen. Wanneer dit ten minste gelijk is aan één, kunnen de voorziene risico's worden opgevangen. Doordat het weerstandsvermogen niet op een eenduidige manier is te berekenen (risico's inschatten bijvoorbeeld is subjectief) is het vergelijken van gemeenten op basis van dit kengetal minder zinvol.

2.2. B&A

Wat betreft de financiële positie van Haren zijn de belangrijkste conclusies:⁴

² Berenschot, *Haren, onderzoeksresultaten*, december 2014.

³ Zie bijvoorbeeld Gerritsen en Allers (2001), *Decentrale overheden in balans?* COELO, Groningen, blz. 25 en verder.

⁴ B&A, *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*, 3 maart 2016.

- De schuld is te hoog;
- De doelstelling om de schuldpositie te verbeteren en de begroting sluitend te houden biedt tot 2022 geen ruimte om grote tegenvallers op te vangen.

2.3. Deloitte

In twee publicaties geeft Deloitte de volgende kijk op de financiële positie van Haren:⁵

Problemen:

- De schuld is hoog, de algemene reserve is klein;
- Niet alle structurele risico's zijn in begroting verwerkt; niet alle ingeboekte bezuinigingen zijn ingevuld;
- De exploitatie is weliswaar sluitend, maar de apparaatslasten (personeel) en de kapitaallasten zijn hoog. Deze lasten zijn maar beperkt te beïnvloeden;
- De lokale lasten zijn naar verhouding hoog, zodat de ruimte om deze te verhogen beperkt is;
- Door de geringe flexibiliteit van de begroting en de relatief hoge lokale lasten zijn structurele tegenvallers moeilijk op te vangen.

Positieve punten:

- Er is een meerjarig begrotingsevenwicht;
- De schuldquote daalt, de reservepositie verbetert;
- De begroting wordt steeds nauwkeuriger (verschil tussen begroting en realisatie neemt af);
- Het ozb-tarief voor niet woningen is relatief laag;
- Ombuigingen in het recente verleden zijn grotendeels (90%) gehaald.

Aanbevelingen:

- De exploitatie moet flexibeler, de schuld moet omlaag;
- Geplande bezuinigingen en structurele risico's moeten concreet naar begroting worden vertaald.

⁵ Deloitte, *Financiële stresstest gemeente Haren*, 1 juni 2016, en *Rapportage financieel onderzoek gemeente Haren*, bijlage bij: Provincie Groningen, *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*, 2 juni 2016.

2.4. Brieven provincie in kader financieel toezicht

Indien een gemeente financieel moet worden gered via artikel 12 (zie kader 2), dan komt een gemeente tot last van de overige gemeenten. Een artikel 12-uitkering komt immers uit het gemeentefonds. Daarom dient beroep op artikel 12 zoveel mogelijk te worden beperkt. Provincies hebben, naast de gemeenteraad, op dit gebied een belangrijke taak. Jaarlijks beoordelen zij de begroting van elke inliggende gemeente. Indien geen problemen worden gesignaleerd worden geen nadere stappen genomen. Dit heet repressief toezicht. Ziet de provincie wel problemen, dan kan de gemeente onder preventief toezicht worden gesteld. Dit betekent dat begrotingen en begrotingswijzigingen door de provincie moeten worden goedgekeurd.

Het (normale) repressieve toezicht wordt voor begrotingsjaar 2016 gehandhaafd als:⁶

- De begroting 2016 naar het oordeel van de provincie structureel en reëel in evenwicht is of als dat niet het geval is, als de meerjarenraming aannemelijk maakt dat dit evenwicht uiterlijk in 2019 tot stand zal worden gebracht;
- De jaarrekening 2014 structureel en reëel in evenwicht is. Indien dit niet het geval is wordt het structurele tekort betrokken bij het provinciale onderzoek van de begroting 2016.

Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat in de begroting structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Reëel evenwicht houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de realiteit van de ramingen. Daarbij hoort de begroting en de meerjarenraming volledig te zijn.

Kader 2. Artikel 12

Gemeenten gaan in Nederland niet failliet. Indien nodig ontvangt een gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds om overeind te blijven. Een dergelijke uitkering kan worden verstrekt "indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden".⁷ In de praktijk komt de gemeente dan onder financiële curatele te staan van de rijksoverheid. In enkele jaren wordt een sanering doorgevoerd, waarna gemeenten weer op eigen benen kunnen staan.

Elk jaar ontvangt elke gemeente een brief van de provincie waarin staat of preventief toezicht wordt ingesteld. Ook als dit niet wordt ingesteld, dan kan een provincie de gemeente zo nodig wel wijzen op financiële problemen die zorgen oproepen.

Haren staat niet onder preventief toezicht. In de brief van 12 november 2014 schrijft de provincie dat Haren voor 2015 een structureel en reëel sluitende begroting heeft, maar dat voor latere jaren nadelige saldi worden verwacht.⁸ De provincie wijst erop dat bij het voorbereiden van de begroting 2016 een structurele en concrete oplossing

⁶ Provincie Groningen, *Begrotingscirculaire 2016-2019*, 20 maart 2015.

⁷ Financiële-verhoudingswet, artikel 12.

⁸ Brief van gedeputeerde staten met kenmerk 2014-51.568/51/B.22, BJC.

voor deze tekorten zal moeten worden gevonden. Dat is kennelijk gelukt, want in de brief van 11 november 2015 schrijft de provincie dat geconstateerd is dat de begroting 2016 alsmede de jaarschijven 2017 tot en met 2019 structureel en reëel in evenwicht zijn.⁹

In de toezichtbrieven geeft de provincie nog enkele waarschuwingen af, bijvoorbeeld over de financiële risico's van de decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten. Ook wordt in 2015 ten aanzien van het toezichtsgebied financiën het oordeel "matig" gegeven, gezien het destijds nog niet in evenwicht zijn van de meerjarenramingen.¹⁰ Op geen enkele wijze blijkt echter uit deze brieven dat de gemeente Haren in financiële problemen is of dreigt te komen.

2.5. Beoordeling COELO

Op basis van bovenstaande bronnen en enkele aanvullende gegevens gaan wij hieronder na hoe Haren er voor staat wat betreft lastendruk en voorzieningenniveau, financiële positie en financieel perspectief.

Kader 3. Kengetallen

Er bestaat een hele reeks kengetallen om de financiële positie van gemeenten mee te beschrijven. Daaruit blijkt al dat er niet één kengetal is dat alles zegt. Elk kengetal beschrijft een deel van de werkelijkheid, en op elk kengetal is wel iets aan te merken. Zo is het soms mogelijk de score op een kengetal te verbeteren zonder dat er werkelijk iets verbetert aan de financiële positie van de gemeente. Een voorbeeld is de verkoop, tegen boekwaarde, van bezit, waardoor een deel van de schuld kan worden afgelost (zie ook kader 4). Hierdoor daalt de schuld maar tegelijk ook het bezit. Het eigen vermogen groeit niet, ook al stijgt de solvabiliteit en daalt de schuldquote. Teveel nadruk op een of meer kengetallen leidt af van het werkelijke probleem. Het gaat om het verhaal achter de cijfers. De VNG heeft een test ontwikkeld die op basis van meerdere variabelen nagaat of de financiën van een gemeente houdbaar zijn.¹¹

Belastingdruk en voorzieningenniveau

De lokale lasten zijn in Haren inderdaad aan de hoge kant, zoals Deloitte vaststelt. Dit is echter gebruikelijk bij gemeenten met naar verhouding hoge woz-waarden. Die ontvangen immers een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds omdat de rijksoverheid ervan uitgaat dat zij zelf meer belasting kunnen heffen. De lokale lasten zijn in Haren lager dan gemiddeld in de referentiegemeenten uit de stresstest van

⁹ Brief van gedeputeerde staten met kenmerk 2015-56.574/51/A.34, BJC.

¹⁰ Brief van gedeputeerde staten met kenmerk 2015-30410 (tweede fase onderzoek begroting 2015).

¹¹ Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/financiele-positie-gemeenten/nieuws/versie-2016-houdbaarheidstest-gemeentefinancien-beschikbaar>. Zie ook J. van der Lei, *Houdbare gemeentefinanciën*, (2013), VNG, Den Haag.

Deloitte. De belastingcapaciteit zoals gemeten conform het BBV¹² is met 115 procent ook niet uitzonderlijk hoog.¹³

Het gemeentelijke voorzieningenniveau is hoog. Ook wat betreft andere kenmerken scoort Haren erg goed. Volgens de jaarlijkse ranglijst van Elsevier is er in Nederland maar één gemeente die nog aantrekkelijker is om te wonen dan Haren.¹⁴

Financiële positie

De financiële positie van Haren is zwak. De begroting gaat voor een groot deel op aan lasten die op korte termijn niet of moeilijk te verlagen zijn: kapitaallasten en personeelslasten. Dat komt door een grote schuld en door een formatie die naar verhouding hoog is. Het gevolg is dat tegenvallers op de begroting moeilijk kunnen worden opgevangen, en dat er nauwelijks ruimte is voor nieuwe beleidsinitiatieven. Dit is een onwenselijke situatie. Zoals Berenschot en Deloitte aangeven is het nodig om door begrotingsoverschotten (sparen) de reservepositie te verbeteren. Dat betekent bezuinigen en lasten verhogen.

Hoewel we de conclusie dat de financiële positie momenteel zwak is onderschrijven, dienen enkele relativeringen te worden gemaakt.

Harens financiële situatie levert om te beginnen geen acuut probleem op. Dat blijkt ook uit het feit dat de provincie de gemeente niet onder preventief toezicht heeft gesteld. Acute problemen ontstaan op het moment dat zich structurele tegenvallers voordoen die het weerstandsvermogen te boven gaan of wanneer nieuw beleid nodig is waarvoor binnen de begroting geen ruimte kan worden gevonden.

De zwakke financiële positie van Haren is bovendien niet uitzonderlijk. Er zijn gemeenten die er slechter voor staan. Zo vallen op dit moment tien gemeenten onder financieel preventief toezicht van de provincie¹⁵ en staan twee gemeenten (Ten Boer en Vliссingen) onder financiële curatele van het Rijk (artikel 12-status). Volgens het meest recente landelijke overzicht zijn er maar liefst 96 gemeenten met een solvabiliteit van 20 procent of minder, waarvan er zes een *negatieve* solvabiliteit hebben.¹⁶

De beoogde fusiepartners scoren ook niet op alle indicatoren beter dan Haren. Ter illustratie laat figuur 1 zien hoe Haren, Ten Boer en Groningen scoren op enkele

¹² Dit is het bedrag aan woonlasten (ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing) dat een gemiddeld meersersoosnshuishouden in een gemeente betaalt, als percentage van het landelijke gemiddelde van de woonlasten in het jaar ervoor.

¹³ Deloitte spreekt van een "kritische norm" van 105% (Stresstest, blz. 32). Dat klopt niet. Meer dan 40 procent van alle gemeenten zit in 2016 boven de 105% (bron: COELO).

¹⁴ Haren staat wat betreft woonaantrekkelijkheid op nummer 2, Groningen op nummer 98 en Ten Boer op nummer 158. Bron: A. van Leeuwen, Waar is het goed wonen? *Elsevier*, 2 juli 2016, blz. 28-30 en bestegemeenten.elsevier.nl.

¹⁵ Bron: bijlage bij brief 2016-0000015448 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 14 januari 2016.

¹⁶ Nieuwsbrief Gemeentefinanciën, Jaargang 19, nummer 11, 2 juni 2016, blz. 5. Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financiële-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>.

financiële kengetallen. Hier is bijvoorbeeld te zien dat de netto schuld per inwoner in elk van deze gemeenten ongeveer even hoog is (en veel hoger dan in de meeste andere gemeenten). Ook is in elk van deze gemeenten de solvabiliteit laag vergeleken met andere gemeenten. Deze figuren dienen zoals vermeld ter illustratie. Op basis van een of enkele kengetallen alleen is geen goed oordeel mogelijk over de algehele financiële positie van een gemeente (kader 3). Wel is duidelijk dat de drie beoogde fusiepartners voor wat betreft deze kengetallen allemaal aan de - financieel gezien - minst gunstige kant van de verdeling zitten.

Kader 4: Schuld

Schuld is op zichzelf niet slecht. Door geld te lenen kan een gemeente investeringen doen waar ook toekomstige inwoners van zullen profiteren, zoals het vervangen van een rioolstelsel. In een dergelijk geval is het ongewenst de kosten volledig uit de lopende inkomsten (lees: extra belastinginkomsten) te financieren. Dat zou immers betekenen dat inwoners van dit moment de volledige last dragen van voorzieningen waarvan later ook anderen zullen profiteren. Door het benodigde investeringsbedrag te lenen en gedurende de levensduur van het aan te schaffen kapitaalgoed af te schrijven worden profijt en betaling in balans gebracht.

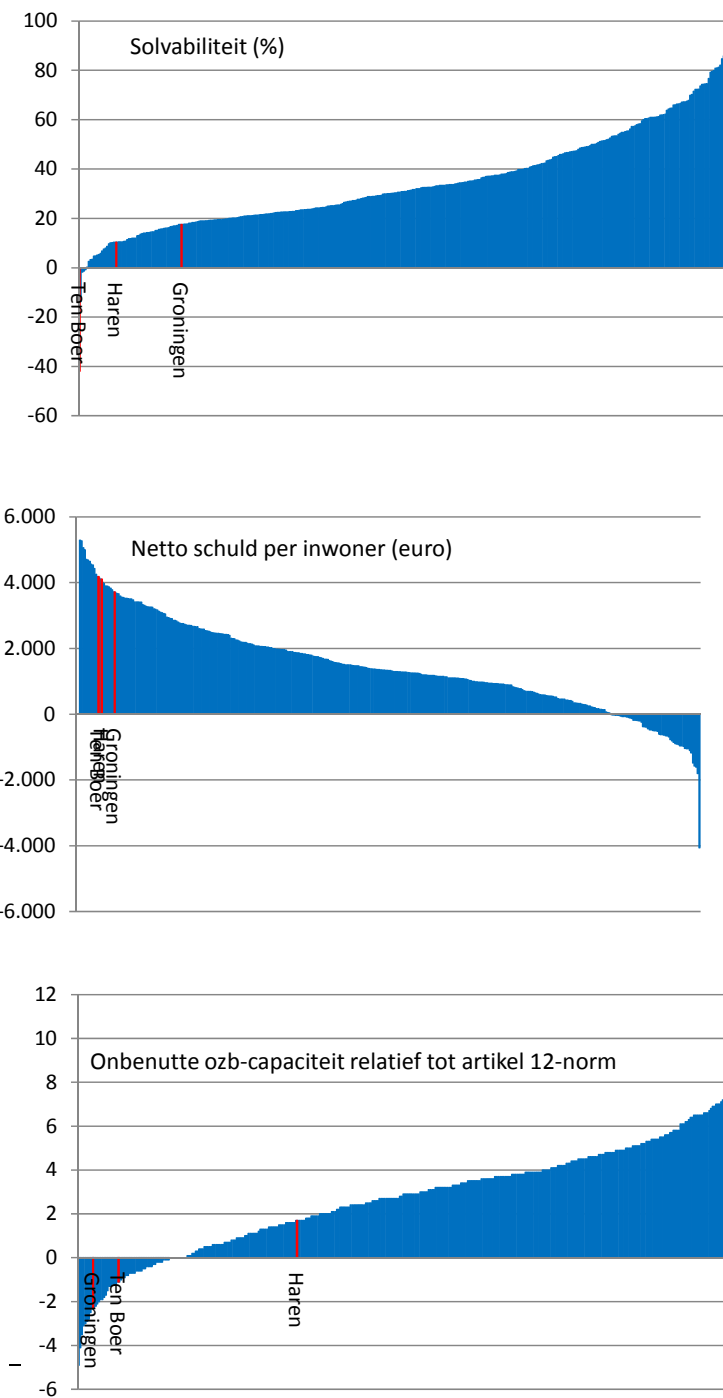
Er bestaat geen harde norm voor de hoogte van de gemeentelijke schuld. Deze hoogte is een politieke keuze. Randvoorwaarde is wel dat de gemeentefinanciën beheersbaar blijven.¹⁷

Is de investering gedaan dan liggen voor de gekozen afschrijvingstermijn de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) vast. Op die lasten kan niet worden bezuinigd. Hoge kapitaallasten verkleinen dus de flexibiliteit van de begroting. Daarom moet de schuld niet te hoog oplopen. Ook hebben leningen doorgaans een kortere looptijd dan de duur van de afschrijvingstermijn, die soms wel 40 jaar kan bedragen. Dit betekent dat de gemeente renterisico loopt: bij herfinanciering kan de rente zijn gestegen.

Verlagen van schuld is geen doel op zich. Vergelijk bijvoorbeeld twee gemeenten die identiek zijn, behalve dat de ene (gemeente A) het gemeentehuis in eigendom heeft (gefinancierd met geleend geld) en de ander het gemeentehuis via een langdurig contract huurt van een particulier bedrijf. Gemeente A heeft een hogere schuld (en een lagere solvabiliteit) dan de andere, maar hun financiële weerbaarheid verschilt niet of nauwelijks. Immers, beide moeten jaarlijks een vast bedrag beschikbaar maken voor het gebruik van het gemeentehuis. Als gemeente A zijn gemeentehuis zou verkopen en vervolgens zou terughuren (voor dezelfde jaarlasten), verbetert de solvabiliteit, maar de feitelijke financiële positie gaat er niet op vooruit.

¹⁷ Zie ook J. van der Lei (2013), *Houdbare gemeentefinanciën*, VNG, Den Haag, blz. 20-21.

Figuur 1. Score van Haren, Ten Boer en Groningen op enkele financiële kengetallen, vergeleken met de overige gemeenten¹⁸¹⁹



¹⁸ De gemeente met de minst gunstige score (wat betreft financiële robuustheid) staat steeds links in deze figuren, de gemeente met de meest gunstige score rechts. Peiljaar 2014 (meest recent). Bron: waarstaatjegemeente.nl. Geraadpleegd op 12 augustus 2016.

¹⁹ Onbenutte ozb-capaciteit: extra opbrengst die mogelijk is door de tarieven te verhogen naar de ozb-tarieven die artikel 12-gemeenten minimaal moeten heffen.

Kader 5. Eigen vermogen en solvabiliteit

De term eigen vermogen wordt soms verkeerd begrepen. Het betreft geen contant geld of banktegoed dat kan worden uitgegeven. Eigen vermogen is wat er overblijft als schulden en voorzieningen van het balanstotaal worden afgetrokken. Het is dus een boekhoudkundig begrip dat ervoor zorgt dat beide zijden van de balans - activa en passiva - tot hetzelfde bedrag optellen.

Zoals gezegd kan eigen vermogen op zichzelf niet worden uitgegeven. Wat wel kan is extra schulden aangaan. Investeringsfinancieringen "uit het eigen vermogen" is doorgaans een eufemisme voor schuldfinanciering. Lenen verlaagt de solvabiliteit. De solvabiliteit geeft aan welk deel van de balans met eigen vermogen is gefinancierd. Solvabiliteit wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal (en dit te vermenigvuldigen met 100 procent).²⁰ Bij bedrijven is voldoende solvabiliteit een belangrijke voorwaarde voor kredietwaardigheid. Bij gemeenten niet; door de expliciete garantie die artikel 12 geeft kunnen gemeenten altijd geld lenen.²¹

Omdat de solvabiliteit afhangt van het balanstotaal, is dit kengetal niet zonder meer te vergelijken tussen gemeenten. Dat komt doordat gemeenten een verschillend beleid kunnen voeren wat betreft het activeren van bezit (wat de ene gemeente op de balans zet, bekostigt de andere soms direct uit de exploitatie) en wat betreft de lengte van afschrijvingstermijnen.

Gemeenten vergelijken aan de hand van hun solvabiliteit kan dus een misleidend beeld geven van hun financiële positie. Bij een gelijk eigen vermogen kan de ene gemeente een hoge solvabiliteit hebben en de andere een lage. Bijvoorbeeld wanneer de ene gemeente alle activa huurt en de andere gemeente die zelf in bezit heeft.²²

Financieel perspectief

De gemeente Haren is bezig de financiële positie te verbeteren. De schuldquote daalt, de reservepositie verbetert. Dit is iets dat tijd kost. In 2015 is een ombuigingsprogramma afgerond, dat bezuinigingen en lastenverhogingen bevatte. Verdere ombuigingen zijn voorzien maar nog niet volledig ingevuld.

De zwakke financiële positie van Haren is niet het gevolg van externe omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een zwakke sociaal-economische structuur of een perifere ligging, maar vloeit voort uit het in het verleden gevoerde eigen beleid. Dit betekent dat het probleem ook door de gemeente zelf kan worden opgelost. Met voldoende politieke wil kan Haren zijn financiële positie op termijn op orde krijgen. Er moeten dan in de periode die daarvoor nodig is geen niet te dragen tegenvallers

²⁰ Deze definitie wordt gehanteerd in het kader van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Zie Staatscourant 2015, 38101. In andere definities worden soms ook de voorzieningen met het eigen vermogen meegerekend om de solvabiliteit te bepalen.

²¹ M.A. Allers, B. van Ommeren, Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit, *Local Government Studies*, 2016, 717-738.

²² E. Gerritsen (2007), *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*, COELO, Groningen.

voorkomen. Maar dat geldt ook voor andere gemeenten. Voor die gevallen kennen we artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.

Herindeling zou het probleem (grote schuld en formatie) niet oplossen, maar deels afwentelen op de inwoners van de fusiepartners. Gemeentelijke herindeling is niet bedoeld als instrument om financiële problemen op te lossen. In tegendeel; als een gemeente die onder artikel 12 valt in aanmerking komt voor herindeling, dan is het uitgangspunt dat de gemeente schoon wordt opgeleverd.²³ Dat wil zeggen dat de financiële problemen worden opgelost voordat herindeling plaatsvindt.

2.6. Conclusie

De financiële positie van Haren is geen goede reden voor de door de provincie voorgestelde gemeentelijke herindeling.

De financiële positie van Haren is zwak. Maar deze vormt geen acuut probleem en is ook niet uitzonderlijk. Ten Boer en Groningen scoren niet op alle financiële kengetallen beter.

De zwakke financiële positie is het gevolg van het door Haren in het verleden gevoerde beleid, niet van door de gemeente onbeïnvloedbare omstandigheden. Met voldoende politieke wil kan het probleem door de gemeente zelf worden opgelost.

²³ Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet 2016.

3. Toetsing verbeterplannen

Vanuit Haren is een plan opgesteld, Beterr Haren, dat moet leiden tot een versterking van de bestuurskracht, de financiële positie en de ambtelijke organisatie. Deelproject 2 hiervan, Een financieel toekomstbestendig Haren, richt zich op het verbeteren van de financiële positie. In opdracht van de provincie heeft B&A deze plannen beoordeeld.²⁴ Vervolgens zijn vanuit de gemeenteraad voorstellen gedaan tot verdergaande maatregelen. Hieronder bespreken wij deze financiële plannen, en geven we een inhoudelijke beoordeling.

3.1. Beterr Haren

De plannen richten zich op het verbeteren van de solvabiliteit (het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal). Die moet van 13 procent (stand eind 2015) naar 20 procent in 2020 en 30 procent in 2030.

De voorgestelde maatregelen vallen in twee categorieën uiteen: maatregelen om het balanstotaal te verkleinen en maatregelen om begrotingsoverschotten te creëren.

Beterr Haren: maatregelen om het balanstotaal te verkleinen

Doordat solvabiliteit is gedefinieerd als het eigen vermogen gedeeld door het balanstotaal (x 100 procent) kan een verkleining van het balanstotaal leiden tot een verbetering van dit kengetal. Tabel 1 vat de plannen op dit onderdeel samen, en geeft kort weer wat B&A er over zegt.

Wij onderschrijven het oordeel van B&A dat deze maatregelen geen oplossing bieden voor het financiële probleem waar Haren mee zit. Bij verkoop tegen boekwaarde komt geld vrij waarmee een deel van de schuld kan worden afgelost. Hierdoor daalt de schuld maar tegelijk ook het bezit. Aangenomen dat het verkochte object ergens voor werd gebruikt zullen kosten moeten worden gemaakt om er over te blijven beschikken (bijvoorbeeld terughuren). De vermogenspositie verbetert per saldo niet, ook al verbetert de solvabiliteit. Teveel nadruk op het kengetal solvabiliteit leidt af van het werkelijke probleem. Dat zit niet in het balanstotaal, maar in de samenstelling van de balans (te hoge schulden) en in het effect daarvan op de begroting (weinig vrije ruimte voor nieuw beleid en opvangen tegenvallers). Wat nodig is zijn begrotingsoverschotten die schuldafbouw mogelijk maken en kapitaallasten verlagen.

²⁴ B&A (2016), *Toetsing aanpak Beterr Haren*, Den Haag, 10 juni.

Tabel 1. Maatregelen om het balanstotaal te verkleinen

Maatregel Beterr Haren	Beoordeling B&A
Verkoop vastgoed ter waarde van 1 mln euro (boekwaarde). Verkoop gebouw Maartenscollege aan schoolbestuur ("doordecentralisatie"), boekwaarde 2,8 mln euro. Andere doordecentralisaties onderzoeken.	Bij verkoop tegen boekwaarde daalt de schuld maar het helpt niet bij de opbouw van reserves. Aan verkoop zitten bovendien vaak verplichtingen vast (exploitatie aankopende stichting steunen; garant staan leningen).
Btw terugkrijgen voor bouw Zernikecollege. Dit zou de boekwaarde verkleinen en daarmee het balanstotaal. Afhankelijk van belastingdienst c.q. gerechtelijke procedure.	Onzeker.
Grondexploitaties zo mogelijk versnellen.	Onzeker.
Sneller factureren en innen van vorderingen, subsidies en de afvalstoffenheffing.	Sneller factureren en innen gaat om kleine bedragen en is afhankelijk van de medewerking van derden. Voor zover het de afvalstoffenheffing betreft betekent het dat burgers in één jaar twee keer de heffing betalen.

Beterr Haren: maatregelen om begrotingsoverschotten te creëren

Begrotingsoverschotten vergroten het eigen vermogen. Dit verbetert niet alleen de solvabiliteit maar ook het weerstandsvermogen. Tabel 2 vat de voorstellen om dit te bereiken samen.

Tabel 2. Maatregelen om begrotingsoverschotten te creëren

Maatregel Beterr Haren	Beoordeling B&A
Verhogen ozb op niet-woningen met 329.000 euro (25%).	Geen inzicht in gevolgen voor vestigingsklimaat en winkelarsenaal.
Meer inkomsten uit gemeentefonds en belastingen door versnellen grondexploitatie.	Hiertegenover staan ook meer uitgaven ten behoeve van nieuwe inwoners.
Kostendekkendheid leges verhogen, bijvoorbeeld btw doorberekenen in rioolheffing (150.000 euro).	Kostendekking verhogen kan niet voor alle leges. Het is de vraag hoe dit tegenover de bevolking kan worden gerechtvaardigd, doordat er geen extra dienstverlening tegenover staat.
Voorzieningenniveau en subsidies verlagen.	Zeker een te onderzoeken pad. Kan leiden tot protest van de bevolking en levert niet altijd op korte termijn geld op. Haren wordt minder aantrekkelijk om te wonen.

B&A concludeert dat deze maatregelen het probleem niet oplossen. De solvabiliteit verbetert maar dit lost het probleem van de lage reservepositie niet op. Burgers betalen meer en krijgen daar minder voor terug. Maatregelen zijn niet in onderlinge samenhang doorgerekend en hebben een lange voorbereidingstijd.

Wij zijn positiever. Hogere inkomsten uit het gemeentefonds en een hogere belastingopbrengst als gevolg van een versnelde grondexploitatie zullen inderdaad (in elk geval voor een deel) wegvallen tegen hogere uitgaven aan nieuwe inwoners. Daarin gaan wij met B&A mee. Maar het verhogen van belastingen en heffingen en het bezuinigen op voorzieningen en subsidies leidt wel degelijk tot een verbetering van de financiële positie. Door zo begrotingsoverschotten te creëren kan worden gespaard. Dit verbetert de reservepositie en de financiële weerbaarheid. Het aandeel van kapitaal- en personeelslasten in de begroting kan worden verlaagd. De begroting wordt daardoor flexibeler. Dit zal zeker tijd kosten. Door frictiekosten leveren bezuinigingen niet altijd meteen geld op. En de zwakke reservepositie is niet in enkele jaren te herstellen. B&A schrijft dat Haren de benodigde tijd niet heeft.²⁵ Waarom niet, dat wordt niet uitgelegd.

3.2. Aanvullende voorstellen uit de gemeenteraad

Op 15 juni 2016 nam de gemeenteraad van Haren een motie aan die stappen voorschrijft die verder gaan dan Beterr Haren voor wat betreft het verbeteren van de financiële positie van de gemeente. In het streven naar een solvabiliteit van 28 procent ultimo 2022 wordt een pakket van bezuinigingen en lastenverzwaring voorgesteld. Dit pakket wordt in deze motie nog niet nader ingevuld. De toelichting vermeldt dat de voorgestelde lastenverzwaring voor slechts zeven jaar nodig zal zijn, en dat de benodigde bezuinigingen zo kunnen worden gekozen dat het voorzieningenniveau in Haren in belangrijke mate overeind kan blijven.

Op 20 juni 2016 nam de gemeenteraad een motie aan die het college vraagt te streven naar een solvabiliteit van 30 procent in 2023. Dit moet worden bereikt door een combinatie van lastenverhoging en ombuigingen.

Ook op 20 juni 2016 nam de gemeenteraad een amendement aan waarin de in de motie van 15 juni voorgestelde ombuigingsoperatie is uitgewerkt. Deze uitwerking is als bijlage aan dit rapport toegevoegd. Voor de jaren 2017-2023 wordt een reeks van lastenverzwaringen, bezuinigingen, nieuw beleid en overige financiële wijzigingen voorgesteld. Doel is het creëren van een cumulatief begrotingsoverschot in deze periode van 15,6 miljoen euro. De helft moet komen van bezuinigingen, 42 procent van lastenverzwaring en 13 procent van inverteernde effecten en eenmalige maatregelen. Dat dit optelt tot meer dan honderd procent komt doordat ook nieuw beleid wordt voorgesteld (-4 procent).

De lastenverhoging vindt plaats via de ozb en de rioolheffing. De bezuinigingen treffen, naast een algehele korting van één procent op alle budgetten, de

²⁵ B&A, *Toetsing Aanpak Beterr Haren*, 10 juni 2016, blz. 19;

beleidsterreinen welzijn en zorg, sport, en cultuur. Daarnaast worden bezuinigingen verwacht doordat men meer wil doen via uitbesteding of samenwerking (conform advies Berenschot).

Onder “overige effecten” staan eenmalige maatregelen als het verkopen van vastgoed en het versnellen van grondexploitatie. Daarnaast worden hogere ozb-inkomsten ingeboekt door areaaluitbreiding (meer woningen)²⁶ en rentevoordeel²⁷ als gevolg van de daling van het vreemd vermogen die uit de maatregelen moet volgen. Ook wordt rekening gehouden met het einde van het Fonds Bovenwijks (grondexploitatie Haren Noord), dat vanaf 2021 een nadeel oplevert van een half miljoen euro per jaar. Ten slotte wordt ingeboekt dat 10 procent van de voorgestelde bezuinigingen misschien niet te realiseren zal zijn.

In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk om in detail na te gaan in hoeverre de ombuigingsplannen volledig haalbaar zijn en wat de precieze gevolgen zouden zijn voor het voorzieningenniveau. Maar het is duidelijk dat de voorgestelde verhoging van de lokale lasten het in combinatie met bezuinigingen mogelijk maakt begrotingsoverschotten te realiseren.²⁸ Wanneer die worden gebruikt om de reservepositie te verstevigen en de schuldpositie te verlagen, dan wordt de begroting van Haren flexibeler en zal de gemeente steeds beter in staat zijn tegenvallers op te vangen en nieuwe prioriteiten te bekostigen. Dit is conform de eerdere adviezen van Berenschot en Deloitte. Blindstaren op één kengetal (zoals solvabiliteit) is echter niet verstandig. Voor een meer fundamentele analyse zou gebruik kunnen worden gemaakt van de houdbaarheidstest gemeentefinanciën die door de VNG is ontwikkeld.²⁹

Voor een verbetering van de financiële positie zullen de inwoners van Haren wel offers moeten brengen. Het voorzieningenniveau zal omlaag gaan en de belasting omhoog. De tweede plaats in de ranglijst van Elsevier zal de gemeente vermoedelijk niet kunnen vasthouden. Maar dat is niet nodig om toch aantrekkelijk te zijn. Ook herindeling zou het hoge voorzieningenniveau van Haren waarschijnlijk verlagen en

²⁶ De tekst in de tabel vermeldt “Areaaluitbreiding (ozb en gemeentefonds)” maar de achterliggende berekening laat zien dat alleen de extra ozb is meegenomen.

²⁷ Berekend als 3 procent (de Harense rekenrente) van het over de voorgaande jaren berekende begrotingsoverschot dat het voorstel moet opleveren.

²⁸ Dat is ook het geval wanneer de eenmalige maatregelen die zijn voorgesteld (verkoop vastgoed en versnellen grondexploitatie) buiten beschouwing worden gelaten, en wanneer de verwachte besparingen als gevolg van outsourcen of samenwerking niet worden meegerekend.

²⁹ Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/financiele-positie-gemeenten/nieuws/versie-2016-houdbaarheidstest-gemeentefinancien-beschikbaar>.

de belasting voor Harense huishoudens en bedrijven verhogen.³⁰ Binnen de nieuwe gemeente zullen voorzieningen en belastingen immers worden gelijkgetrokken.

³⁰ De provincie Groningen verwacht van de voorgestelde herindeling kostenbesparingen (Provincie Groningen: *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*, 2 juni 2016, blz. 15). Hierbij wordt indirect verwezen naar COELO-onderzoek. De door de provincie verwachte efficiencywinsten volgen echter niet uit dit onderzoek, dat juist geen aanwijzingen vindt dat herindeling in het algemeen veel effect heeft op gemeentelijke uitgaven, belastingen of voorzieningen (M.A. Allers, J.B. Geertsema, Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, *ESB*, 27 juni, 406-409; M.A. Allers, J.B. Geertsema, The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation, *Journal of Regional Science*, 2016, DOI:10.1111/jors.12268).

Bijlage

Bijlage bij Amendement kaderstelling Perspectiefnota 2017, 20 juni 2016

Versie gehele coalitie versie 20 juni 11.30 uur	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cummulatief	
Lastenverzwaring									
1. Kostendekkend maken leges	160	160	160	160	160	160	160		
2. Verhoging OZB woningen	190	390	490	600	720	840	960		
3. Verhoging OZB niet woningen	40	80	120	170	210	260	310		
	390	630	770	930	1.090	1.260	1.430	6.500	42%
Bezuinigingen									
4. Welzijn en zorg	250	200	150	100	50	-	-		
5. Sportvoorzieningen	-	50	75	100	125	150	175		
6. Cultuurvoorzieningen	50	100	125	150	175	200	225		
7. Outsourcen en/of samenwerken beleidsarme taken	-50	150	250	350	450	450	450		
8. 0,5 % in 2017 daarna 1% op alle budgetten	250	500	500	500	500	500	500		
	500	1.000	1.100	1.200	1.300	1.300	1.350	7.750	50%
Investeringen									
9. Scholing / traineeships beleidsmedewerkers	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50		
10. Budget voor burgerinitiatieven	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50		
	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-700	-4%
Overige effecten									
11. Rentevoordeel door verschuiving VV naar EV	-	20	80	150	230	300	370		
12. Onvoorzien (10 % ingeboekte bezuinigen)	-50	-100	-110	-120	-130	-130	-135		
13. Areaaluitbreiding (OZB en gemeentefonds)	50	100	150	200	250	300	360		
14. Versnellen Grexen (voornamelijk DHE)	p.m.	275	275	275	275	p.m.	p.m.		
15. Einde Fonds Bovenwijks	-	-	-	-	-510	-510	-510		
16. Verkopen vastgoed	p.m.	250	250	250	p.m.	p.m.	p.m.		
	-	545	645	755	115	-40	85	2.105	13%
Begrotingsoverschot	790	2.075	2.415	2.785	2.405	2.420	2.765	15.655	

COELO-rapporten kunnen worden gedownload van www.coelo.nl.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011, 2013 en 2015

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl.

COELO

Postbus 800, 9700 AV Groningen

Telefoon 050 3637018

E-mail coelo@rug.nl