

Nota van B&W

| |
|--|
| Portefeuille C. van Velzen |
| Auteur drs W. van Duijn |
| Telefoon 5113290 E-mail: w.v.duijn@haarlem.nl |
| CS/CF Reg.nr. 2007/154797 |
| Bijlagen kopiëren: A+B |
| B & W-vergadering van 28 augustus 2007 |

Onderwerp

Uitkomst begrotingsonderzoek uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Bestuurlijke context

In bijgaande brief wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van het begrotingsonderzoek uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Bij de besluitvorming over de kadernota 2007 werd besloten om zo'n onderzoek te laten uitvoeren.

Hoewel de door het ministerie uitgevoerde quick scan als nuttig wordt ervaren, geven de uitkomsten daarvan geen grote verrassingen te zien. Dat is een belangrijke constatering omdat het aangeeft dat Haarlem weet waar, op basis van de historie en beleidskeuzes, de "plussen en minnen" in de Haarlemse begroting zitten.

Omdat er op dit moment aan groot aantal zaken wordt gewerkt die invloed hebben op het begrotingsbeeld (zoals de uniformering, de bezuinigingen, de reorganisatie, het implementeren onderwijshuisvestingsplan) wordt voorgesteld om in overleg met de provincie en het ministerie van BZK in 2009 opnieuw een begrotingsonderzoek te laten verrichten in onze gemeente.

Raadsparagraaf:

In de kadernota 2007 werd de gemeenteraad geïnformeerd over het voornemen van het college om een begrotingsonderzoek te laten uitvoeren door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In bijgaande brief wordt de raad geïnformeerd over de uitkomsten dat begrotingsonderzoek.

B&W-besluit:

1. Het college neemt kennis van de uitkomsten van de begrotingsscan uit gevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
2. Het college gaat akkoord met bijgaande brief aan de commissie Bestuur, waarin de commissieleden worden geïnformeerd over de uitkomsten van het begrotingsonderzoek;
3. Het college zal in overleg met de provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2009 opnieuw een begrotingsonderzoek te laten verrichten in onze gemeente.

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
INSPECTIE FINANCIËN LOKALE EN PROVINCIALE OVERHEDEN**

Rapportage over de quick scan Haarlem 2007

Den Haag, juli 2007

Samensteller

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden

J.J.E.M. van Setten

Senior inspecteur

| Inhoudsopgave | bladzijde |
|--|------------------|
| 1 Aanleiding | 5 |
| 2 Begrotingsscan en quick scan | 7 |
| 2.1 Algemeen | 7 |
| 2.2 Inhoud quick scan | 7 |
| 3 Vergelijking algemene uitkering | 11 |
| 3.1 Algemeen | 11 |
| 3.2 Vergelijking met selectiegroep | 11 |
| 4 Nettolasten vergeleken | 13 |
| 4.1 Algemeen | 13 |
| 4.2 De gemeente vergeleken met zichzelf | 13 |
| 4.3 De gemeente Haarlem vergeleken met selectiegroep | 20 |
| 4.4 Conclusies en aanbevelingen | 30 |
| Bijlagen | |
| 1 De vergelijking met “zichzelf” | 33 |
| 2 Vergelijking nettolasten per cluster tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep | 35 |
| 3 Indeling functies naar clusters | 37 |

1 Aanleiding

De gemeente Haarlem heeft in samenspraak met de provincie mondeling gevraagd om een quick scan uit te voeren voor het begrotingsjaar 2007. Deze quick scan is in juni 2007 opgesteld door de IFLO. In deze rapportage zijn de uitkomsten van deze quick scan weergegeven.

De begrotingsgegevens van deze scan zijn gebaseerd op de begroting 2007 waarin tevens de resultaten van de eerste Berap zijn verwerkt. Het concept van de quick scan is ambtelijk voorgelegd aan de gemeente en de provincie ter beoordeling van eventuele feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden.

2 Begrotingsscan en quick scan

2.1 Algemeen

Sinds 1999 biedt de IFLO in samenwerking met de provincies gemeenten de mogelijkheid een zogenaamde begrotingsscan te laten verrichten¹. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten is de provincie bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. Een begrotingsscan geeft een gemeente de gelegenheid haar financiële positie te laten toetsen waarbij de behandelend inspecteur en de provinciaal toezichthouder optreden als deskundigen en ook een oordeel geven over de financiële positie van de gemeente. Een begrotingsscan is overigens geen uitgebreide diepgaande analyse van de achtergronden van de financiële situatie van de gemeente.

IFLO en de desbetreffende provincie(s) wegen bij de beslissing tot het honoreren van de aanvraag voor een scan de ernst van de situatie bij de gemeente en hun beschikbare capaciteit mee. Als een verzoek niet kan worden gehonoreerd, maar de ernst van de situatie daar wel om vraagt, zal, indien de capaciteit bij IFLO dat toelaat, een zogenaamde quick scan worden aangeboden. In overleg tussen de IFLO, de provincie en de gemeente kan, na afronding van de quick scan, bezien worden of er alsnog behoefte bestaat aan een volledige scan in het jaar daarop. Indien dat het geval is zal die dan overigens weer meelopen bij de afwegingen voor het honoreren van verzoeken voor dat jaar.

Het verschil met de volledige begrotingsscan is dat bij een quick scan de gemeente cijfermatig alleen met zichzelf en de selectiegroep wordt vergeleken. Bij deze cijfermatige vergelijkingen wordt een korte toelichting opgenomen. De gemeente kan op die manier toch inzicht krijgen op welke terreinen zij relatief veel geld uitgeeft en op welke terreinen relatief weinig. Voordeel van een quick scan is dat de gemeente relatief snel over de informatie kan beschikken. Nadeel is dat in een quick scan niet ingegaan wordt op de financiële positie van de gemeente. Bij het oordeel over de financiële positie worden onder andere nog de overige eigen inkomsten waaronder de "resterende belastingcapaciteit", de rekening- en begrotingsresultaten, het weerstandsvermogen, de grondexploitatie en de realiteit van de begroting getoetst.

2.2 Inhoud quick scan

Gemeente vergeleken met zichzelf

Om inzicht te kunnen krijgen in de begroting van de gemeente worden de inkomsten van de desbetreffende gemeente uit het gemeentefonds

¹ Zie www.minbzk.nl/iflo

op clusterniveau vergeleken met de werkelijke nettolasten. Op deze wijze kan vastgesteld worden welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in de begroting van de gemeente. Dit wordt de gemeente vergeleken “met zichzelf” genoemd. In deze vergelijkingen wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de betaalmaand januari 2007.

Gemeente vergeleken met selectiegroep

Daarna wordt ook op subclusterniveau een vergelijking gemaakt met gemeenten met globaal dezelfde structuurkenmerken, zoals inwoners, woonruimten, jongeren, klantenpotentieel lokaal, omgevingsadressendichtheid, huishoudens met een laag inkomen en aantal kernen. Het gemiddelde van de op deze kenmerken vergelijkbare gemeenten wordt de selectiegroep genoemd.

Zelftoets

Overigens biedt de website van IFLO voor gemeenten een database op basis waarvan de gemeenten ook zelf een soort quick scan kunnen uitvoeren². De gemeente kan op basis van de hier ter beschikking gestelde gegevens vergeleken worden met zichzelf, met zogenaamde soortgenoten (globaal dezelfde sociale structuur en centrumfunctie), met de groottegroep waartoe zij behoort en met een zelf samen te stellen groep.

Referentiekader

Het referentiekader op basis waarvan de quick scan plaatsvindt, is evenals dat van de volledige begrotingsscan gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw, globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in het referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen (als gevolg van structuurkenmerken) tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen verschillen ontstaan. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, omstandigheden die geen of een onvoldoende rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager lastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met investeringen). Daarom worden de vergelijkingen dan ook gemaakt op een hoog aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters.

² www.minbzk.nl/IFLO onderdeel gemeente-inspectie onder begrotingsanalyse

Clusters

Één van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een aansluiting is tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. Globaal en kostengeoriënteerd zijn kernbegrippen in het nieuwe verdeelstelsel. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de lasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. In deze quick scan zijn de clusters gebundeld tot in totaal zes metaclusters. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen inkomstenclusters (algemene uitkering en eigen inkomsten) en uitgavenclusters (bestuur, voorzieningen bevolking, bebouwing en omgeving, openbare ruimte)³.

Selectiegroep

Op basis van de belangrijkste verdeelmaatstaven van het gemeentefonds is een selectie gemaakt van gemeenten die gemiddeld genomen zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn met Haarlem. Het gaat daarbij om de maatstaven: inwoners, woonruimten, jongeren, klantenpotentieel lokaal, omgevingsadressendichtheid, huishoudens met een laag inkomen en aantal kernen. In tabel 1 staan deze structuurkenmerken van de gemeente Haarlem en de selectiegroep.

Tabel 1: Structuurkenmerken

| Structuurkenmerken | Haarlem | Selectiegroep |
|----------------------------------|---------|---------------|
| Aantal inwoners | 147.015 | 133.595 |
| Aantal woonruimten | 72.947 | 63.825 |
| Gemiddelde woningbezetting | 2,02 | 2,09 |
| Aantal jongeren (<20 jaar) | 32.046 | 31.024 |
| Lokaal klantenpotentieel | 167.690 | 156.665 |
| Omgevingsadressendichtheid | 228.543 | 146.034 |
| Huishoudens met een laag inkomen | 24.396 | 20.081 |
| Kernen | 2 | 3 |
| Algemene uitkering per inwoner | 973 | 973 |

De genoemde verdeelmaatstaven hebben (macro gezien) een relatief aandeel van 61% in de verdeling van het gemeentefonds. Het gemiddelde van die selectie is genomen als referentiekader voor de nettolasten van Haarlem. Gegeven de kostenoriëntatie binnen het gemeentefonds mag namelijk worden verwacht dat de categorie gemeenten die gemiddeld dezelfde (opbouw van de) algemene uitkering hebben als Haarlem en gemiddeld dezelfde typering hebben, ook een gemiddeld vergelijkbaar lastenpatroon hebben als Haarlem. De vergelijking van de nettolasten van Haarlem en de gemiddelde

³ Zie ook bijlage 3: Indeling van functies naar clusters.

nettolasten van de selectiegroep geeft een goed inzicht in de begrotingspositie van de gemeente Haarlem. De gemeenten waarmee de financiële positie van Haarlem wordt vergeleken zijn: Amersfoort, Arnhem, Leiden en 's-Hertogenbosch. Dit wordt de selectiegroep genoemd.

3 Vergelijking algemene uitkering

3.1 Algemeen

De algemene uitkering van Haarlem wordt vergeleken met die van de selectiegroep. Uit de opbouw van de algemene uitkering valt de typering van de gemeente Haarlem af te leiden. Gezien de kostenoriëntatie binnen het gemeentefonds mag worden verwacht dat gemeenten met een vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering en dus een vergelijkbare typering ook een vergelijkbaar lastenpatroon hebben.

3.2 Vergelijking met selectiegroep

Uit de vergelijking van de algemene uitkering, zoals weergegeven in de tabel 2, blijkt dat Haarlem per inwoner even veel ontvangt aan algemene uitkering als de selectiegroep. Opvallend is het relatief hoge bedrag van € 37 per inwoner, ofwel € 5,4 miljoen dat de gemeente Haarlem meer ontvangt op de verdeelmaatstaf omgevingsadressendichtheid ten opzichte van de selectiegroep. Hierin komt tot uitdrukking het feit dat de gemeente Haarlem een compacte stad is met relatief weinig oppervlakte. De maatstaf beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, schoolgaan, winkelen, uitgaan etcetera) in een gebied weer te geven. De belangrijkste lasten die aan deze maatstaf zijn gerelateerd zijn lasten van: wegen, water, openbare orde en veiligheid en maatschappelijke zorg.

Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt er vanuit gegaan dat de gemeente bij eenzelfde algemene uitkering ook per saldo dezelfde nettolasten zal hebben. Of, en zo ja in welke mate, daar sprake van is, wordt in hoofdstuk 4 duidelijk.

Tabel 2: Vergelijking gemeentefonds Haarlem met selectiegroep

| Verdeelmaatstaf | Inkomsten Haarlem | Inkomsten selectie | Haarlem inkomsten per inwoner | Selectie inkomsten per inwoner | Verschil per inwoner | Verschil absoluut |
|--|-------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------|-------------------|
| | (x f 1000) | (x f 1000) | (x € 1,-) | (x € 1,-) | (x € 1,-) | (x € 1.000) |
| Onroerende zaakbelastingen * | -16.774 | -14.909 | -114 | -112 | -2 | -1865 |
| Inwoners | 25.446 | 23.123 | 173 | 173 | 0 | 2323 |
| Inwoners < 20 jaar | 9.701 | 9.392 | 66 | 70 | -4 | 309 |
| Inwoners > 64 jaar | 2.479 | 1.830 | 17 | 14 | 3 | 649 |
| Inwoners 75 - 85 | 299 | 218 | 2 | 2 | 0 | 81 |
| Inwoners waddengemeenten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Huishoudens met een laag inkomen | 10.991 | 8.867 | 75 | 66 | 9 | 2124 |
| Bijstandsontvangers | 6.630 | 7.567 | 45 | 57 | -12 | -937 |
| Schaalfactoren uitvoeringskosten bijstand | 6.718 | 7.456 | 46 | 56 | -10 | -738 |
| Uitkeringsontvangers | 2.142 | 1.883 | 15 | 14 | 1 | 259 |
| Minderheden | 5.382 | 4.960 | 37 | 37 | 0 | 422 |
| Eenouderhuishoudens | 946 | 801 | 6 | 6 | 0 | 145 |
| Lokaal klantenpotentieel | 11.705 | 10.935 | 80 | 82 | -2 | 770 |
| Regionaal klantenpotentieel | 5.029 | 6.004 | 34 | 45 | -11 | -975 |
| Leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs | 2.322 | 2.502 | 16 | 19 | -3 | -180 |
| Leerlingen voortgezet onderwijs | 4.888 | 4.619 | 33 | 35 | -2 | 269 |
| Extra groei jongeren | 0 | 281 | 0 | 2 | -2 | -281 |
| Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs | 92 | 28 | 1 | 0 | 1 | 64 |
| Land | 140 | 320 | 1 | 2 | -1 | -180 |
| Binnenwater | 13 | 14 | 0 | 0 | 0 | -1 |
| Buitenwater | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Oeverlengte (incl. bodemfactoren) | 411 | 400 | 3 | 3 | 0 | 11 |
| Bodemfactoren in overige maatstaven | 5.488 | 5.037 | 37 | 38 | -1 | 451 |
| Oppervlak bebouwd | 546 | 482 | 4 | 4 | 0 | 64 |
| Woonruimten | 17.157 | 15.011 | 117 | 112 | 5 | 2146 |
| Oppervlak historische kernen | 2.833 | 1.176 | 19 | 9 | 10 | 1657 |
| Lengte historisch water | 222 | 169 | 2 | 1 | 1 | 53 |
| Historische woningen in bewoonde oorden | 1.297 | 551 | 9 | 4 | 5 | 746 |
| Historische woningen in historische kernen | 3.700 | 1.573 | 25 | 12 | 13 | 2127 |
| Stadsvernieuwing | 812 | 375 | 6 | 3 | 3 | 437 |
| Omgevingsadressendichtheid | 18.427 | 11.775 | 125 | 88 | 37 | 6652 |
| Kernen | 43 | 85 | 0 | 1 | -1 | -42 |
| Bedrijfsvestigingen | 989 | 826 | 7 | 6 | 1 | 163 |
| Vast bedrag voor iedere gemeente | 293 | 293 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Vast bedrag waddengemeenten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Vast bedrag Baarle-Nassau | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rioleringen * | 109 | 283 | 1 | 2 | -1 | -174 |
| Monumenten * | 227 | 319 | 2 | 2 | 0 | -92 |
| Suppletie uitkering* | 82 | -66 | 1 | 0 | 1 | 148 |
| Suppletie OZB* | 50 | 5.088 | 0 | 38 | -38 | -5038 |
| Herindeling * | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Artikel 12-uitkering / ICL bijdrage Lelystad | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| WUV* | 0 | 36 | 0 | 0 | 0 | -36 |
| Precario* | 0 | 151 | 0 | 1 | -1 | -151 |
| Correctie VHRCSV* | 1.258 | 221 | 9 | 2 | 7 | 1037 |
| De Pater-vd Meer* | 137 | 189 | 1 | 1 | 0 | -52 |
| Opvoeden in buurt* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Knelpunt verd. Pr* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tsioc* | 145 | 123 | 1 | 1 | 0 | 22 |
| WMO* | 10.136 | 10.079 | 69 | 75 | -6 | 57 |
| Totaal algemene uitkeringen | 142.511 | 130.067 | 973 | 973 | 0 | 12.444 |

* Zonder uitkeringfactor (=1,383)

© IFLD

4 Nettolasten vergeleken

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk zetten we de nettolasten van de begroting 2007 van de gemeente Haarlem tegenover de clusters van de algemene uitkering (vergelijking met “zichzelf”) en ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep. Op deze wijze kan vastgesteld worden welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in de begroting van de gemeente.

4.2 De gemeente vergeleken met zichzelf

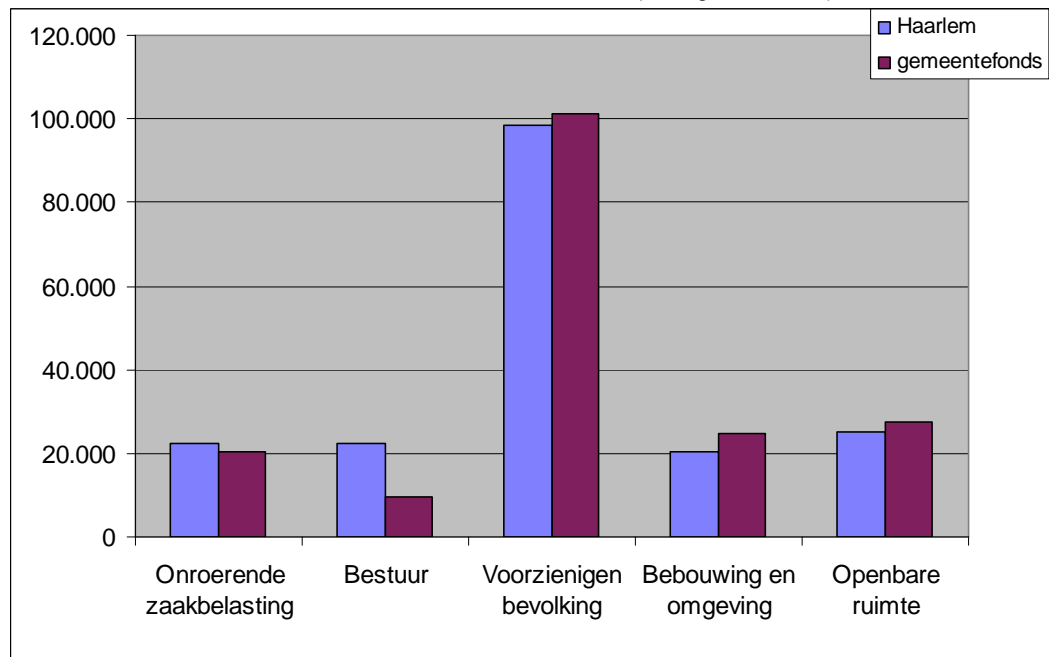
Eén van de uitgangspunten van het gewijzigde verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting is tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de lasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Door de toerekening (verdeling) van de gemeentelijke baten en lasten aan de verschillende uitgaven- en inkomstenclusters ontstaat een referentiekader. Op deze wijze worden de baten en lasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven.

Om een betere aansluiting bij het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds (POR) te maken, zijn bij de vergelijking met zich zelf met ingang van 2007 de volgende wijzigingen doorgevoerd:

1. de Overige Eigen Middelen (OEM) zijn niet evenredig verdeeld over de uitgavenclusters maar afzonderlijk zichtbaar gemaakt;
2. de mutaties reserves (functie 980) zijn afzonderlijk zichtbaar gemaakt;
3. het saldo van de baten en lasten na bestemming (functie 990) is niet aan het cluster Algemene ondersteuning toegerekend maar afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters. In grafiek 1 zijn de bestaande uitgavenclusters uit bijlage 1 samengevoegd tot zogenaamde taakgebieden.

Grafiek 1: Vergelijking van de gemeente Haarlem met het gemeentefonds op taakgebiedenniveau (bedragen x € 1.000)



Hierna wordt eerst een toelichting gegeven per taakgebied. Vervolgens wordt kort ingegaan op de grootste afwijkingen per cluster. Daarbij wordt daar waar relevant aangegeven wat het macrobeeld landelijk is van het desbetreffende cluster op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2007 (POR2007). Het doel van het POR is tweeledig:

1. het biedt inzicht in de voortgang van de onderhoudsagenda van de beheerders van het gemeentefonds voor enig jaar;
2. het verschaft inzicht in de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds gedurende de afgelopen periode in relatie tot de ontwikkeling in de lastenstructuur bij de gemeenten.

Voorzieningscapaciteit

Als we naar het totaal op de uitgavenclusters kijken zien we dat Haarlem meer uitgeeft dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt (€ 166,6 tegenover € 163 miljoen).

Geredeneerd vanuit de gedachte die achter de verdeling van het gemeentefonds zit, betekent dit dat de gemeente Haarlem een hoger voorzieningscapaciteit heeft dan het gemeentefonds minimaal nodig acht. Dit is onderdeel van de beleidsvrijheid die gemeenten genieten. Dit hogere voorzieningenniveau wordt mogelijk gemaakt door een hogere OEM en door beschikking over de reserves. Kanttekening bij het hogere voorzieningenniveau is dat Haarlem relatief veel middelen inzet op het cluster Bestuursorganen. De nettolasten binnen dit cluster leiden echter normaliter niet direct tot een hoger voorzieningenniveau voor de burger

(zie ook later onder het kopje 'Cluster Bestuursorganen' in deze paragraaf). Hierbij kan worden opgemerkt dat Haarlem op moment werkt aan een formatiereductie van circa 250 fte (waarvan 100 fte in de ondersteunende functies).

Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is betrokken bij de verdeling in de algemene uitkering.

Taakgebieden

Op het taakgebied *Bestuur* liggen de nettolasten hoger (€ 86 per inwoner) dan het niveau van de inkomsten volgens het gemeentefonds. De hogere nettolasten op het cluster **Algemene ondersteuning** (€ 82 per inwoner) verklaren dit verschil nagenoeg volledig.

Op het taakgebied *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten lager (€ 17 per inwoner) dan het niveau van de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit komt vooral door het saldo van lagere nettolasten op de clusters **Werk en inkomen** (€ 33 per inwoner), **Maatschappelijke zorg** (€ 18 per inwoner) en **Educatie** (€ 41 per inwoner). Daarentegen liggen de nettolasten **Kunst en ontspanning** fors hoger (€ 77 per inwoner).

Op het taakgebied *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten met € 27 per inwoner ook lager dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Dit komt vooral door lagere nettolasten op het cluster **Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing** (€ 44 per inwoner). Op het cluster Reiniging liggen de nettolasten hoger (€ 13 per inwoner).

Ten slotte liggen op het taakgebied *Openbare ruimte* de nettolasten eveneens lager dan er wordt ontvangen volgens het gemeentefonds (€ 15 per inwoner). Dit komt vooral door lagere nettolasten op de clusters **Groen** en **Wegen en water** (€ 9 en respectievelijk € 11).

Hierna gaan wij kort in op de clusters met de grootste afwijkingen. Voor een overzicht van de clusters wordt verwezen naar bijlage 1. De grootste verschillen (\geq € 20 per inwoner) tussen de feitelijke nettolasten van de gemeente Haarlem en de inkomsten volgens het gemeentefonds worden waargenomen op de clusters:

| Cluster | Vershil per inwoner |
|--|---------------------|
| Algemene ondersteuning | € 82 -/- |
| Werk en inkomen | € 33 +/- |
| Educatie | € 41 +/- |
| Kunst en ontspanning | € 77 -/- |
| Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing | € 44 +/- |

-/- is hogere lasten dan het gemeentefonds

+/+ is lagere lasten/hogere baten dan het gemeentefonds

Uitgavenclusters

Cluster Algemene ondersteuning

Voor de omvang van het cluster algemene ondersteuning zijn in het verdeelstelsel globale normen ontwikkeld op basis van het aantal inwoners, het aantal woonruimten en een vast bedrag. De feitelijke lasten in de sfeer van de algemene ondersteuning zijn daarbij voor een belangrijk deel toegerekend aan diverse taakgebieden. Het gaat hier met name om lasten met betrekking tot huisvesting en personeel.

Op dit cluster wordt een negatieve afwijking geconstateerd. Er wordt € 12 miljoen ofwel € 82 per inwoner meer uitgegeven dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Dit verschil wordt verklaard door de hoge nettolasten op het onderdeel kostenplaatsen (functie 960). Dit heeft te maken met het gebruik van voorcalculatorische tarieven. Het gaat daarbij om een bedrag van € 9,4 miljoen, ofwel € 64 per inwoner.

Daarnaast realiseert Haarlem op dit moment een formatiereductie van 250 fte's (waarvan 100 fte's in de ondersteunende functies).

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de vergelijking met zichzelf van zowel Haarlem als de selectiegroep.

Tabel 3: Cluster Algemene ondersteuning (bedragen x € 1 per inwoner)

| Gemeente | Amersfoort | Arnhem | Leiden | 's-Hertogenbosch | Haarlem |
|------------------------|------------|---------|---------|------------------|---------|
| Inwoners | 139.400 | 142.195 | 118.069 | 134.717 | 147.015 |
| Cluster | | | | | |
| Algemene ondersteuning | 2 | 37- | 177- | 50- | 82- |

Uit tabel 3 tabel blijkt dat ook de selectiegroep fors meer uitgeeft dan de verdeelmaatstaven indiceren. Dit met uitzondering van de gemeente Amersfoort. Overigens is er wel sprake van een grote spreiding tussen de selectiegemeenten. Niet nagegaan is of het verschil ook wordt veroorzaakt door de hoge nettolasten op het onderdeel kostenplaatsen.

De gemeente Haarlem verdeelt de centrale overhead (bijvoorbeeld de kosten van de facilitaire dienst en CS) op een andere wijze dan de selectiegroep. Deze kosten (circa € 12 miljoen) drukken nu nog op de functie bestuursondersteuning. Vanaf 2008 wordt de kostentoerekening gestandaardiseerd en geharmoniseerd (één centrale administratie) en zullen deze kosten naar rato aan de diverse producten en dienstverlening worden toegerekend. Daardoor zullen er ten opzichte van de huidige raming onvermijdelijk weer verschuivingen gaan ontstaan. Het is goed om bij de beoordeling van de verschillen hier rekening met te houden. De verwachting is dat de kosten in 2008 met € 66 per inwoner zullen dalen. Indien daarmee rekening wordt gehouden, scoort Haarlem beter dan de selectiegroep (met uitzondering van de gemeente Amersfoort).

Cluster Werk en inkomen

Het cluster Werk en Inkomen is een in 2006 nieuw geïntroduceerd cluster en heeft betrekking op de nettolasten van bijstand, werkgelegenheid, inkomensvoorziening en minimabeleid. Vooral de omvang van deze laatste post wordt in belangrijke mate bepaald door het gemeentelijk beleid. De feitelijke nettolasten liggen op dit cluster € 33 per inwoner onder het niveau van het gemeentefonds. Als verklaring noemt Haarlem, het niet toerekenen van de centrale overhead en de toereikende vergoeding voor de WWB. De gemeente stelt dat zij voor wat betreft de WWB een zeer solide beleid voert. Het geldt dat via WWB wordt ontvangen wordt besteed (houdt er zelf iets aan over). Wegens bijzondere bijstand en armoedebeleid heeft de gemeente een bedrag in de begroting geraamd van € 2,7 miljoen (exclusief apparaatskosten).

In tabel 4 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich op dit cluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds. Het valt op dat de gemeente Haarlem de enige gemeente is waarvan de nettolasten op dit cluster substantieel lager zijn dan de verdeelmaatstaven indiceren.

Tabel 4: Cluster Werk en Inkomen

(bedragen x € 1 per inwoner)

| Gemeente | Amersfoort | Arnhem | Leiden | 's-Hertogenbosch | Haarlem |
|-----------------|------------|---------|---------|------------------|---------|
| Inwoners | 139.400 | 142.195 | 118.069 | 134.717 | 147.015 |
| Cluster | | | | | |
| Werk en Inkomen | 55- | 5 | 54- | 14- | 33 |

Cluster Educatie

Dit in 2006 in werking getreden cluster Educatie heeft betrekking op de "gemeenschappelijke uitgaven onderwijs" en de "ondersteuning van het onderwijs" en de gemeentelijke bijdragen aan het basis- en het voortgezet onderwijs, inclusief onderwijshuisvesting.

Voor dit cluster liggen de feitelijke nettolasten € 41 lager dan het niveau van de verdeelmaatstaven. Haarlem heeft als verklaring voor deze lagere nettolasten:

- a. de relatief lange afschrijvingstermijnen van 60 jaar op de onderwijshuisvesting;
- b. het feit dat er in het verleden extra is afgeschreven;
- c. het niet toerekenen van kosten van centrale overhead en
- d. gerealiseerde bezuinigingen.

In tabel 5 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich op dit cluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds. Het valt op dat de gemeente Haarlem net als bij het cluster Werk en inkomen de gemeente is waarvan de nettolasten op dit cluster substantieel lager zijn dan de verdeelmaatstaven indiceren. In wat mindere mate zien we dit beeld ook bij de gemeente Amersfoort.

Tabel 5: Cluster Educatie (bedragen x € 1 per inwoner)

| Gemeente | Amersfoort | Arnhem | Leiden | 's-Hertogenbosch | Haarlem |
|------------------|------------|---------|---------|------------------|---------|
| Inwoners | 139.400 | 142.195 | 118.069 | 134.717 | 147.015 |
| Cluster Educatie | 26 | 8- | 3- | 7- | 41 |

Cluster Kunst en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburg en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit taakgebied, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente. Daarnaast kan er sprake zijn van samenhang met de clusters Oudheid (musea) en Groen (buitensporten).

Het feitelijk nettolastenniveau van de gemeente Haarlem op het cluster Kunst en ontspanning ligt € 77 per inwoner (€ 11 miljoen) boven het niveau van de verdeelmaatstaven. Haarlem geeft aan dat de activering van investeringen binnen deze cluster (podia) en de onderhoudslasten van de culturele accommodaties samen een verklaring zijn voor de hoge lasten.

Macro wordt er op dit cluster een afwijking met het niveau van de verdeelmaatstaven waargenomen: de lasten liggen boven het ijkpunt (POR2007). Er is daarbij een sterke samenhang met gemeentegrootte en centrumfunctie: hoe groter de gemeente en hoe sterker de

centrumfunctie, hoe meer de uitgaven uitstijgen boven het ijkpunt. Bij grote centrumgemeenten kan het verschil oplopen tot € 50 per inwoner. Dit geldt voor de categorie gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners, waartoe Haarlem behoort. Omdat dit cluster veel beleidsvrijheid kent, is er vooralsnog geen aanleiding voor nader onderzoek. Eigen beleidskeuzes worden namelijk in beginsel niet verwerkt in het verdeelstelsel.

In tabel 6 is aangegeven hoe de netto-lasten van de selectiegroep zich op dit cluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 6: Cluster Kunst en ontspanning (bedragen x € 1 per inwoner)

| Gemeente Inwoners | Amersfoort 139.400 | Arnhem 142.195 | Leiden 118.069 | 's-Hertogenbosch 134.717 | Haarlem 147.015 |
|---------------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------|
| Cluster Kunst en Ontspanning | 4- | 42- | 2 | 53- | 77- |

Uit tabel 6 blijkt dat het macrobeeld zich ook voordoet in de gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch. Daarentegen is er in de gemeenten Amersfoort en Leiden nauwelijks sprake van een verschil.

Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV)

Het cluster VHROSV bevat de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie.

Het feitelijke lastenniveau van de gemeente Haarlem op het cluster VHROSV ligt € 44 per inwoner lager dan het niveau van de verdeelmaatstaven. De gemeente Haarlem geeft als verklaring voor dit positieve verschil het feit dat vanaf 2005 tot en met 2009 elk jaar € 2 ten gunste van de exploitatie wordt gebracht wegens de verkoop van niet strategisch bezit. Verder zijn de geactiveerde kosten van stadsvernieuwing in één keer afgeboekt.

Macro gezien wordt er op dit cluster geen significante afwijking met het niveau van de verdeelmaatstaven waargenomen (POR2007).

In tabel 7 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich op dit cluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds. Hier valt op dat er tussen de selectiegemeenten grote verschillen worden waargenomen.

Tabel 7: Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (bedragen x € 1 per inwoner)

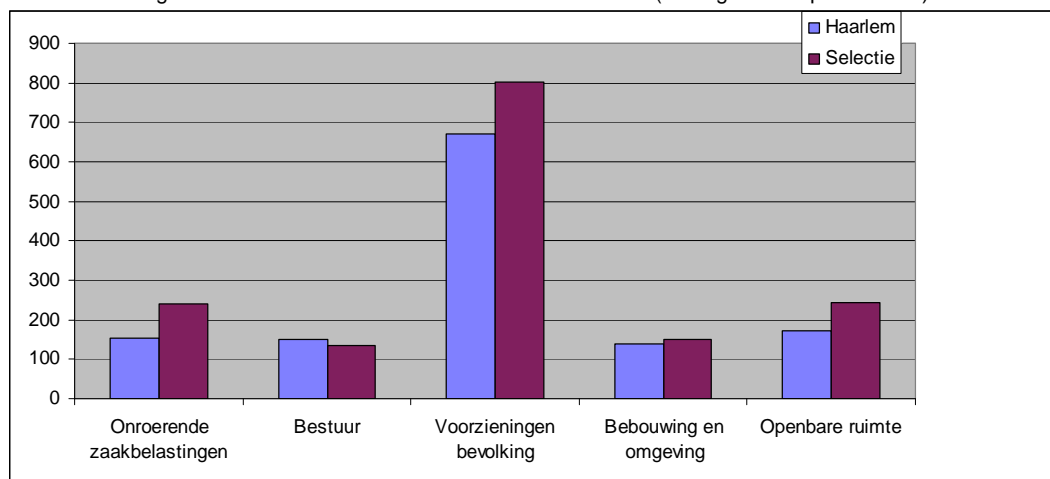
| Gemeente | Amersfoort | Arnhem | Leiden | 's-Hertogenbosch | Haarlem |
|--|------------|---------|---------|------------------|---------|
| Inwoners | 139.400 | 142.195 | 118.069 | 134.717 | 147.015 |
| Cluster | | | | | |
| Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing | 13- | 10 | 118 | 6 | 44 |

4.3 De gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegroep

De selectiegroep is samengesteld uit gemeenten met globaal dezelfde structuurkenmerken. Zie paragraaf 2.2 voor een beschrijving van deze selectiegroep.

In grafiek 2 heb ik de nettolasten, per taakgebied, van de gemeente Haarlem vergeleken met de gemiddelde nettolasten van de selectiegroep.

Grafiek 2: Vergelijking van de gemeente Haarlem met de landelijke selectiegroep op taakgebiedenniveau (bedragen x € 1 per inwoner)



In bijlage 2 wordt een overzicht gepresenteerd van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters.

Taakgebieden

De opbrengst *OZB* in de gemeente Haarlem is € 12,7 miljoen, ofwel € 85 per inwoner lager dan gemiddeld binnen de landelijke selectiegroep wordt ontvangen. Als de gemeente Haarlem zich eenzelfde voorzieningenniveau wil permitteren dan zal de begrotingspositie onder druk komen te staan.

De opbrengst van de *Overige eigen middelen* (OEM) is eveneens lager, te weten € 98 per inwoner. De *Algemene uitkering* sluit nagenoeg aan bij die van de selectiegroep.

Op het taakgebied *Bestuur* zijn de nettolasten van de gemeente Haarlem hoger dan gemiddeld bij de selectiegroep. Dit wordt bijna geheel veroorzaakt door hogere nettolasten (€ 22 per inwoner) op het cluster *Algemene ondersteuning*.

Op het taakgebied *Voorzieningen bevolking* liggen de lasten in de gemeente Haarlem € 131 per inwoner lager dan gemiddeld binnen de selectiegroep. Dit hangt samen met de lagere nettolasten op het cluster *Werk en inkomen* (€ 81 per inwoner), het cluster *Maatschappelijke zorg* (€ 37 per inwoner) en het cluster *Educatie* (€ 45 per inwoner). Daar staat hogere nettolasten op het subcluster *Kunst* (€ 42 per inwoner) tegenover.

Bij het taakgebied *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten van de gemeente Haarlem lager dan bij de selectiegroep (€ 12 per inwoner). Dit kan enerzijds worden verklaard door lagere nettolasten op de clusters *Reiniging* (€ 17 per inwoner) en *Fysiek milieu* (€ 12 per inwoner) en anderzijds door hogere nettolasten op het cluster *Openbare orde en veiligheid* (€ 16 per inwoner).

Ten slotte het taakgebied *Openbare ruimte*. Per saldo liggen de nettolasten van de gemeente Haarlem hier onder het gemiddelde niveau van de selectiegroep (€ 71 per inwoner hoger). Dit wordt vooral veroorzaakt door de lagere nettolasten op de clusters *Riolering* (€ 15 per inwoner), *Groen* (€ 26 per inwoner) en *Wegen* (€ 28 per inwoner).

Hierna gaan wij kort in op de (sub)clusters met de grootste afwijkingen (\geq € 20 per inwoner) of met opmerkelijke afwijkingen. Voor een overzicht van de (sub)clusters wordt verwezen naar bijlage 2.

De grootste en opmerkelijkste verschillen tussen de nettolasten van de gemeente Haarlem en de gemiddelde nettolasten van de landelijke selectiegroep worden waargenomen op de clusters:

| <i>(Sub)Cluster</i> | <i>Verskil per inwoner</i> |
|------------------------------|----------------------------|
| <i>OZB</i> | € 85 -/- |
| Overige eigen middelen (OEM) | € 99 -/- |
| Algemene ondersteuning | € 21 -/- |
| Werk en inkomen | € 81 +/+ |
| Maatschappelijke zorg | € 36 +/+ |
| Educatie | € 44 +/+ |
| Kunst | € 41 -/- |
| Groen | € 25 +/+ |
| Wegen | € 30 +/+ |

Hierbij betekent een '+/+' lagere nettolasten dan de selectiegroep en een '-/-' hogere nettolasten dan de selectiegroep.

Cluster OZB

Het cluster OZB bestaat uit de volgende functies.

Tabel 8: Cluster OZB

(bedragen x € 1 per inwoner)

| Functies cluster OZB | | Amersfoort | Arnhem | s-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Verskil |
|----------------------|---|------------|------------|-----------------|------------|--------------------------|------------|------------|
| 931 | baten onroerende-zaakbelasting gebruikers | 33 | 56 | 46 | 77 | 52 | 28 | -24 |
| 932 | baten onroerende-zaakbelasting eigenaren | 146 | 215 | 156 | 235 | 186 | 125 | -61 |
| 941 | lastenverlichting rijk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | | 179 | 271 | 202 | 311 | 238 | 153 | -85 |

De gemeente Haarlem ontvangt per inwoner € 85 per inwoner minder (€ 12,7 miljoen) aan OZB dan de selectiegroep. Uit tabel 9 kan worden afgeleid dat de lagere baten per inwoner het saldo zijn van enerzijds de hogere economische waarde per inwoner en anderzijds een lager gemiddeld tarief. Zoals ik hiervoor al heb vermeld betekent dit dat de gemeente zichzelf hierdoor een lager voorzieningenniveau oplegt.

Tabel 9: OZB-capaciteit gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegroep

| OZB-capaciteit gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegemeenten | WOZ-waarde x € 1 miljoen | | | verhouding inwoners WOZ-waarde w/nw | totale WOZ-waarde per inwoner x €1 | gemiddeld OZB-tarief x € 1 | |
|---|--------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------|
| | woningen (w) | niet-woningen | totaal | | | | |
| Amersfoort | 13.214 | 3.569 | 16.783 | 0,79 | 139.400 | 94.792 | 3,96 |
| Arnhem | 11.586 | 3.848 | 15.434 | 0,75 | 142.195 | 81.480 | 6,28 |
| Leiden | 11.251 | 2.969 | 14.220 | 0,79 | 118.069 | 95.292 | 6,71 |
| s-Hertogenbosch | 13.764 | 4.332 | 18.096 | 0,76 | 134.717 | 102.170 | 3,97 |
| gemiddeld selectiegroep | 12.454 | 3.680 | 16.133 | 0,77 | 133.595 | 93.220 | 5,23 |
| Haarlem | 15.125 | 3.590 | 18.715 | 0,81 | 147.015 | 102.881 | 3,11 |

Cluster OEM

Tot dit cluster behoort een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties.

De baten bij Haarlem zijn zoals uit tabel 10 blijkt lager dan bij de selectiegroep. Deze lagere baten worden verklaard door een negatieve mutatie in de reserves. Dit betekent dat de gemeente Haarlem een hoger bedrag ten laste van de exploitatie laat toevloeien aan de reserves (is last voor de exploitatie). Lagere baten zijn er verder op de functie nutsbedrijven en op de functies geldleningen lang en kort. Dit is het gevolg van het feit dat Haarlem weinig aandelen Nuon heeft en geen

rente-inkomsten heeft uit bespaarde rente van eigen vermogen. De gemeente voegt gedurende deze collegeperiode jaarlijks € 1,25 miljoen uit de begroting toe aan de weerstandscapaciteit.

Tabel 10: Cluster Overige eigen inkomsten

| Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM) | | Amersfoort | Arnhem | S-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|--|--|------------|-----------|-----------------|------------|--------------------------|-----------|------------|
| 212 | openbaar vervoer | -4 | 0 | -9 | -3 | -4 | -1 | -1 |
| 220 | zeehavens | 0 | 0 | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 230 | luchtvaart | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 310 | handel en ambacht | -6 | -22 | -5 | -21 | -13 | -5 | 8 |
| 320 | industrie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 330 | nutsbedrijven | 0 | 0 | 78 | 45 | 30 | 0 | -30 |
| 340 | agrarische productie en ontginning | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 341 | overige agrarische zaken, jacht en visserij | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 830 | bougrondexploitatie | -1 | 6 | 15 | 20 | 9 | 0 | -9 |
| 911 | geldleningen en uitzettingen korter dan een jaar | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 913 | overige financiële middelen | 1 | 0 | 1 | 31 | 7 | 6 | -1 |
| 914 | geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar | 47 | 44 | 85 | 38 | 54 | 15 | -39 |
| 933 | baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 934 | baten baatbelasting | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 935 | baten forensenbelasting | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 936 | baten toeristenbelasting 50% | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 3 | 2 |
| 937 | baten hondenbelasting | 4 | 3 | 4 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| 938 | baten reclamebelasting | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 4 | 3 |
| 939 | baten precariobelasting | 1 | 1 | 1 | 53 | 13 | 28 | 15 |
| 980 | mutaties reserves | 71 | 20 | 32 | -67 | 17 | -34 | -51 |
| Totaal | | 112 | 54 | 202 | 103 | 118 | 19 | -99 |

Cluster Algemene ondersteuning

Tabel 11 geeft de functies weer die tot dit cluster worden gerekend. Aangetekend wordt dat de functie 990 (saldo baten en lasten na bestemming) is weggelaten in de tabel omdat deze in het overzicht in bijlage 2 niet is gerekend tot het cluster Algemene ondersteuning, maar apart zichtbaar is gemaakt.

Tabel 11: Cluster Algemene ondersteuning

| Functies cluster Algemene ondersteuning | | Amersfoort | Arnhem | S-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|---|---|------------|------------|-----------------|-------------|--------------------------|-------------|------------|
| 002 | bestuursondersteuning B&W | -23 | -78 | -97 | -125 | -79 | -29 | 50 |
| 005 | bestuurlijke samenwerking | -2 | 0 | 0 | -2 | -1 | 0 | 1 |
| 922 | algemene baten en lasten | 7 | 24 | 10 | -47 | 0 | -16 | -16 |
| 930 | uitvoering wet WOZ | -14 | 0 | 4 | -12 | -5 | -6 | -1 |
| 940 | lasten heffing en invordering belastingen | -9 | -29 | -30 | -23 | -23 | -12 | 11 |
| 960 | saldo kostenplaatsen | 0 | 0 | 18 | -13 | 2 | -64 | -66 |
| Totaal | | -42 | -84 | -94 | -222 | -106 | -127 | -21 |

Uit tabel 11 blijkt dat de gemeente Haarlem hogere nettolasten raamt op dit cluster. Dit komt voornamelijk door functie 960 saldo kostenplaatsen.

De verklaring is het niet verdelen van de centrale overhead van circa € 12 miljoen. Daarnaast verwerkt de gemeente Haarlem thans een forse ombuigingstaakstelling op de eigen organisatie (€ 17 miljoen, ofwel € 113 per inwoner). Ook bij de vergelijking met zichzelf was dit beeld manifest. Daarnaast heeft de gemeente Haarlem lagere nettolasten op de functie bestuursondersteuning B&W en hogere nettolasten op de functie algemene baten en lasten.

Cluster Werk en inkomen

Tabel geeft de functies weer die tot dit cluster worden gerekend.

Tabel 12: Cluster Werk en inkomen

| Functies cluster Werk en inkomen | | Amersfoort | Arnhem | S- Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|----------------------------------|--|-------------|-------------|---------------------|-------------|-----------------------------|------------|-----------|
| 610 | bijstandsverlening | -56 | -83 | -63 | -80 | -70 | -25 | 45 |
| 611 | werkgelegenheid | -31 | -55 | -21 | -31 | -35 | -12 | 23 |
| 612 | inkomensvoorziening vanuit het rijk | -4 | 0 | -2 | 0 | -2 | -6 | -4 |
| 613 | overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het rijk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 614 | gemeentelijk minimabeleid | -55 | -49 | -41 | -59 | -51 | -34 | 17 |
| Totaal | | -145 | -188 | -127 | -170 | -158 | -77 | 81 |

Uit de tabel blijkt dat de netto lasten op het cluster Werk en inkomen in de gemeente Haarlem € 81 per inwoner lager zijn dan in de selectiegroep. Deze lagere nettolasten worden vooral veroorzaakt door lagere nettolasten op het terrein van bijstandsverlening en werkgelegenheid. Daarnaast scoort ook de functie gemeentelijk minimabeleid lager.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand per 1-1-2004 is de gemeente volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. De gemeente ontvangt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) twee uitkeringen uit het Fonds werk en inkomen (FWI).

Ten eerste een uitkering voor het inkomensdeel. Voor de gemeenten groter dan 60.000 inwoners is dit inkomensdeel in 2007 gebaseerd op objectieve verdeelmaatstaven. Het landelijk budget van het inkomensdeel van het FWI voor 2007 bedraagt circa € 4 miljard. Als het de gemeente lukt om mensen met een bijstandsuitkering aan een baan te helpen, dan houdt de gemeente geld over dat ze vrij kan besteden. Uit de gegevens van het ministerie van SZW blijkt dat gemeenten in de grootteklasse van meer dan 60.000 inwoners 1,1 % van het budget in 2006 tekort komen⁴. Zoals hierna zal blijken geldt dit niet voor de

⁴ Handboek Financiële Verhouding Overheden, jaargang 9 nummer 22, 2 november 2006 (snelle berichtgeving); Website ministerie van SZW.

gemeente Haarlem.

Ten tweede ontvangt de gemeente een uitkering voor het zogenaamde werkdeel (gesubsidieerde banen) uit het FWI. Het landelijke budget voor het werkdeel bedraagt ruim € 1,5 miljard. Het geld dat de gemeente daarvoor ontvangt maar niet besteed moet, met inachtneming van de zogenaamde meeneemregeling, worden teruggegeven. Bij de zogenaamde meeneemregeling kan 75% van het jaarbedrag worden doorgeschoven naar het volgende jaar, maar cumulatie is niet toegestaan.

Uit de “Kernkaart werk en bijstand” van het ministerie van Szw⁵ blijkt dat Haarlem in 2006 circa € 3,2 miljoen minder uitgaf aan de uitkeringen dan het toegekende budget van afgerond € 43,2 miljoen en circa € 14 miljoen minder uitgaf aan arbeidsreïntegratie dan het toegekende budget van ruim € 25,8 miljoen (waarvan € 11 miljoen van vorig jaar). In percentages uitgedrukt houdt de gemeente Haarlem 7% over aan het bijstandsbudget en 54% aan het reïntegratiebudget. Bij de selectiegroep gaat het om 2% respectievelijk 28%.

Het macrobudget voor het inkomensdeel voor 2007 is 4,2% lager geraamd dan het budget 2006. De gemeente Haarlem ontvangt voor 2007 een voorlopig budget Inkomensdeel WWB van € 42,6 miljoen. Dit is circa 1,34% minder dan het WWB2006⁶. Verwacht mag worden dat de gemeente Haarlem gezien eerdere onderschrijdingen ook aan dit budget zal overhouden. Mede gezien het feit dat Haarlem zichzelf een behoorlijke doelstelling heeft opgelegd om mensen aan het werk te helpen en daarmee de uitstroom uit het bestand te bevorderen.

Cluster Maatschappelijke zorg

Uit tabel 13 blijkt dat het cluster is opgebouwd uit de volgende functies:

⁵ Zie <http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart>

⁶ Zie <http://vng.nl/smartsite>

Tabel 13: Cluster Maatschappelijke zorg

| Functies cluster Maatschappelijke zorg | | Amersfoort | Arnhem | S-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|--|--|-------------|-------------|-----------------|-------------|--------------------------|-------------|-----------|
| 620 | maatschappelijke begeleiding en advies | -36 | -61 | -39 | -86 | -54 | -27 | 27 |
| 621 | vreemdelingen | -2 | -7 | -3 | -9 | -5 | 2 | 7 |
| 622 | huishoudelijke verzorging | -74 | -84 | -57 | -81 | -74 | -142 | -68 |
| 630 | sociaal-cultureel werk | -47 | -61 | -60 | -59 | -57 | -48 | 9 |
| 641 | tehuizen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 650 | kinderdagopvang | -15 | -13 | -12 | -18 | -14 | -1 | 13 |
| 651 | dagopvang gehandicapten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 652 | voorzieningen gehandicapten | -46 | -65 | -55 | -65 | -58 | 0 | 58 |
| 711 | ambulancevervoer | 0 | 0 | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 712 | verpleeginrichtingen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 714 | openbare gezondheidszorg | -18 | -30 | -19 | -42 | -26 | -38 | -12 |
| 715 | jeugdgezondheidszorg, uniform deel | -7 | 0 | -1 | -1 | -2 | 0 | 2 |
| 716 | jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel | -2 | -1 | 0 | -2 | -1 | -1 | 0 |
| Totaal | | -246 | -322 | -247 | -362 | -291 | -255 | 36 |

Het cluster Maatschappelijke zorg behoort tot de grootste nettolasten posten voor gemeenten. Bijna 22% van de nettolasten van de gemeente Haarlem gaat naar dit cluster. Uit de tabel blijkt dat Haarlem € 36 per inwoner minder uitgeeft dan de landelijke selectiegroep. De gemeente heeft ten onrechte de nettolasten van de WVG verantwoord onder functie 622, WMO, huishoudelijke verzorging (dit zal voor de begroting 2008 worden gecorrigeerd). Het verschil op deze functie wordt voor een groot deel verklaard door de lage nettolasten op de functie maatschappelijke begeleiding en advies.

Per 01-01-2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) ingevoerd. De geldstroom voor de WMO loopt via het gemeentefonds via een zogenaamde integratie-uitkering (geleidelijke overgang van historische verdeling naar de algemene uitkering op grond van objectieve verdeelmaatstaven). Het budget voor 2007 is gebaseerd op de realisatie van 2005 en een indexering op basis van het aantal extramurale 75-plussers en op basis van loon- en prijsontwikkelingen. Dit kan volgens de gemeente het verschil verklaren op de huishoudelijke verzorging. Op basis van de meicirculaire 2006 ontvangt de gemeente Haarlem in 2007 een WMO-uitkering van circa € 10,3 miljoen op jaarbasis ofwel van circa € 70 per inwoner.

Cluster Educatie

In de tabellen 14 en 15 staan de functies waaruit die subclusters zijn opgebouwd. Het cluster Educatie is opgebouwd uit twee subclusters, onderwijs en overig.

Tabel14: Subcluster Educatie (onderwijshuisvesting)

| Functies cluster Educatie (onderwijshuisvesting) | | Amersfoort | Arnhem | S-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Verschil |
|--|--|------------|-------------|-----------------|------------|--------------------------|------------|-----------|
| 421 | openbaar onderwijs, huisvesting | -22 | -91 | -16 | -18 | -38 | -18 | 20 |
| 423 | bijzonder basisonderwijs, huisvesting | -42 | 0 | -35 | -14 | -23 | -15 | 8 |
| 431 | openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting | -2 | 0 | 0 | -4 | -1 | -11 | -10 |
| 433 | bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting | -13 | 0 | -11 | -15 | -10 | -4 | 6 |
| 441 | openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting | -4 | -26 | -3 | -12 | -11 | -11 | 0 |
| 443 | bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting | -14 | 0 | -16 | -13 | -10 | -8 | 2 |
| Totaal | | -97 | -117 | -81 | -76 | -93 | -67 | 26 |

Tabel15: Subcluster Educatie (overig)

| Functies cluster Educatie (overig) | | Amersfoort | Arnhem | S-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Verschil |
|------------------------------------|---|------------|------------|-----------------|------------|--------------------------|------------|-----------|
| 420 | openbaar basisonderwijs | -6 | 0 | -1 | 0 | -2 | -7 | -5 |
| 422 | bijzonder basisonderwijs | -12 | 0 | -5 | 0 | -4 | -2 | 2 |
| 430 | openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs | 0 | 0 | 0 | -1 | 0 | -6 | -6 |
| 432 | bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs | -12 | 0 | -1 | 0 | -3 | 0 | 3 |
| 440 | openbaar voortgezet onderwijs | 0 | 0 | 0 | -1 | 0 | -3 | -3 |
| 442 | bijzonder voortgezet onderwijs | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 480 | gemeenschappelijke baten en lasten | -15 | -44 | -55 | -64 | -44 | -19 | 25 |
| 482 | volwasseneneducatie | -4 | -1 | -1 | -15 | -5 | -3 | 2 |
| Totaal | | -49 | -45 | -65 | -82 | -58 | -40 | 18 |

De nettolasten op dit cluster liggen in de gemeente Haarlem per saldo € 44 per inwoner beneden het niveau van de selectiegroep. Als verklaring kan worden genoemd het feit dat het aantal scholen voor basis onderwijs in Haarlem lager is dan gemiddeld in de selectiegroep. Voor een deel heeft dit te maken met het leerlingenaanbod in de gemeenten. In tabel 16 is het aantal schoolgebouwen voor basisonderwijs met het aantal leerlingen weergegeven. Eenzelfde overzicht is in tabel 17 weergegeven voor scholen voor het voortgezet onderwijs.

Naast het hebben van minder onderwijshuisvesting geeft de gemeente Haarlem als verklaring het feit dat zij de afgelopen jaren op het onderwijs fors heeft bezuinigd en dat zij bij de invoering van het BBV een bedrag van € 5,4 miljoen versneld op de onderwijshuisvesting heeft afgeschreven. Hierdoor is er sprake van lage kapitaallasten. Ook de relatief lange afschrijvingstermijnen (60 jaar voor de oude onderwijsgebouwen) leiden hiertoe.

Tabel 16: Aantal scholen/leerlingen basis onderwijs

| gemeenten | aantal scholen | aantal leerlingen | aantal leerlingen |
|-------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| | basisonderwijs | basisonderwijs | per 100 kinderen* |
| Amersfoort | 47 | 15082 | 97 |
| Arnhem | 46 | 11584 | 96 |
| Leiden | 28 | 8656 | 92 |
| s-Hertogenbosch | 44 | 12002 | 97 |
| gemiddeld selectiegroep | 41,25 | 11831 | 95,5 |
| Haarlem | 35 | 11504 | 92 |

*Het totaal aantal leerlingen in het basisonderwijs in verhouding tot alle kinderen van 4 t/m 11 jaar.

Bron: <http://www.watdoetjegemeente.nl>

Tabel 17: Aantal scholen/leerlingen voortgezet onderwijs*

| gemeenten | aantal scholen | aantal leerlingen | aantal leerlingen |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| | voortgezetonderwijs | voortgezetonderwijs | per 100 kinderen* |
| Amersfoort | 9 | 16411 | 106 |
| Arnhem | 8 | 9977 | 114 |
| Leiden | 8 | 10924 | 156 |
| s-Hertogenbosch | 9 | 8952 | 99 |
| gemiddeld selectiegroep | 8,5 | 11566 | 118,75 |
| Haarlem | 11 | 9959 | 108 |

Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs in verhouding tot alle jongeren van 12 t/m 17 jaar.

Bron: <http://www.watdoetjegemeente.nl>

Subcluster Kunst

Bij de vergelijking met zichzelf (paragraaf 4.2) bleek dat Haarlem op het cluster Kunst en ontspanning substantieel meer uitgeeft dan het ijkpunt van het gemeentefonds. Uit de vergelijking met de selectiegroep blijkt dat vooral op het subcluster Kunst Haarlem meer nettolasten ongeveer € 41 per inwoner heeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. In tabel 18 is dit weergegeven.

Tabel 18: Subcluster Kunst

| | | Amersfoort | Arnhem | s-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|-----|------------------------|------------|--------|-----------------|--------|--------------------------|---------|---------|
| 540 | functies cluster Kunst | | | | | | | |
| | kunst | -36 | -43 | -33 | -42 | -39 | -80 | -41 |
| | Totaal | -36 | -43 | -33 | -42 | -39 | -80 | -41 |

Zoals bij de vergelijking met zichzelf ook al is vermeld is de oorzaak van deze substantiële afwijking het feit dat de gemeente Haarlem hoge kosten van activering van investeringen binnen deze cluster (podia) en hoge onderhoudslaten raamt voor de culturele accommodaties.

Cluster Groen

Uit tabel 19 blijkt dat Haarlem minder uitgeeft op dit cluster dan de selectiegroep, namelijk € 25 per inwoner.

Tabel 19: Cluster Groen

| Functies cluster Groen | | Amersfoort | Arnhem | 's-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|------------------------|--------------------------------------|------------|------------|------------------|-------------|--------------------------|------------|-----------|
| 531 | groene sportvelden en terreinen | -10 | 0 | -12 | -13 | -8 | -2 | 6 |
| 550 | natuurbescherming | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 560 | openbaar groen en openluchtrecreatie | -76 | -91 | -59 | -105 | -82 | -62 | 20 |
| 724 | lijkebezorging | -1 | 0 | 0 | -1 | -1 | -2 | -1 |
| Totaal | | -87 | -92 | -71 | -118 | -91 | -66 | 25 |

Dit verschil zit hem voornamelijk in de functie Openbaar groen en openluchtrecreatie. Haarlem geeft als verklaring voor dit grote verschil, de geringe oppervlakte van de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente de afgelopen jaren bewust gekozen voor het op peil brengen van het onderhoud waardoor minder aandacht is besteed aan het groen. Deze aandacht is thans weer aan het verschuiven. Veel van het groen voert de gemeente in eigen beheer uit. De gemeente verwacht dat de komende jaren de onderhoudslasten op het groen zullen toenemen, mede vanwege de hoge gebruiksintensiteit.

Subcluster Wegen

In onderstaande tabel staan de functies waaruit het subcluster Wegen is opgebouwd. Haarlem geeft € 30 per inwoner minder uit op het subcluster Wegen dan de selectiegroep. Het verschil wordt verklaard door relatief hoge baten parkeerbelasting.

Tabel 20: Subcluster Wegen

| Functies cluster Wegen | | Amersfoort | Arnhem | 's-Hertogenbosch | Leiden | Gemiddelde selectiegroep | Haarlem | Vershil |
|------------------------|------------------------------|-------------|------------|------------------|-------------|--------------------------|-------------|-----------|
| 210 | wegen, straten en pleinen | -111 | -50 | -127 | -189 | -116 | -117 | -1 |
| 211 | verkeersmaatregelen te land | -57 | -24 | -18 | -9 | -28 | -25 | 3 |
| 214 | parkeren | -19 | -16 | -92 | -44 | -42 | -45 | -3 |
| 215 | baten parkeerbelasting | 18 | 33 | 92 | 60 | 50 | 78 | 28 |
| 936 | baten toeristenbelasting 50% | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 3 | 2 |
| Totaal | | -168 | -56 | -143 | -178 | -135 | -105 | 30 |

Op de functie wegen, straten en pleinen wijkt het bedrag van de gemeente Haarlem nauwelijks af van dat van de selectiegroep. Dit roept enige verbazing op wanneer we zien dat Haarlem de komende drie jaren gefaseerd het huidige budget met structureel € 11 miljoen gaat

verhogen, ofwel € 75 per inwoner. Het saldo op dit cluster slaat dan om van een voordeel van € 30 per inwoner naar een nadeel van € 45 per inwoner. De afwijking wordt voor een deel verklaard door de lage nettolasten in de gemeente Arnhem. De indruk bestaat de Arnhem nog niet de volledige lasten van het wegenonderhoud in de begroting heeft opgenomen. Ook de relatief hoge parkeerbelasting in 's-Hertogenbosch verklaart het verschil.

Verder bestaat een groot deel van het onderhoudsbudget in Haarlem uit kapitaallasten. Doordat in het verleden te hoge afschrijvingstermijnen zijn gehanteerd. Of en in hoeverre dit ook in de selectiegroep speelt is niet onderzocht.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Uit de vergelijking van de nettolasten van de gemeente met de inkomsten uit het gemeentefonds en met de nettolasten van de selectiegroep blijkt dat op grond van beide vergelijkingen de gemeente Haarlem meer uitgeeft aan de clusters

Algemene ondersteuning (kostenplaatsen) Kunst en ontspanning (kunst)

en minder uitgeeft aan de clusters

Werk en inkomen (het voeren van een actief uitstroom beleid) Educatie (minder schoolgebouwen, lange afschrijvingstermijnen, versnelde afschrijving)).

Bovendien valt ten opzichte van de vergelijking met de selectiegroep onder de inkomsten de relatief geringere opbrengst van de OZB en het lage bedrag aan OEM op. Bij de nettolasten vallen de lage lasten op de clusters Werk en inkomen, Groen en Wegen op.

Ten aanzien van de wegen kan worden opgemerkt dat gemeente de komende drie jaren gefaseerde structureel € 11 miljoen gaat toevoegen aan het onderhoudsbudget van de wegen. Hierdoor gaat de gemeente Haarlem ten opzichte van de selectiegroep meer uitgeven op de wegen.


Aanbevelingen

Aanbevelingen ten aanzien van de clusters

- Ga na of de geconstateerde relatief hoge dan wel lage nettolasten bij verschillende (sub)clusters aansluiten bij de prioriteiten van de gemeente en/of bezien in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele bezuinigingstaakstellingen dan wel voorstellen tot nieuw beleid.
- Reken de lasten van de functie kostenplaatsen bij de begroting 2008 toe aan de clusters en functies waarvoor de lasten gemaakt zijn.

- Breng de afschrijvingstermijnen van de (oude) onderwijshuisvesting van 60 jaar terug naar 40 jaar.
- Ga over tot versneld afschrijven van de gekapitaliseerde onderhoudslasten van de wegen.
- Herhaal dit onderzoek zodra de personeelsreductie, de centralisatie en harmonisatie van de administratie en de (structurele)lasten van de wegen in de begroting zijn verwerkt.

Bijlage 1 De vergelijking met “zichzelf”

| Gemeente Jaar Inwoners | | Haarlem 2007 147.015 |  | |
|---|--------------------------------------|--|---|--------------------------------------|
| | | | | |
| Cluster | Netto lasten (x € 1.000) | Gemeente fonds uitkering (x € 1.000) | Vershil (x € 1.000) | Vershil per inw. (x € 1) |
| <u>Inkomstenclusters</u> | 169.302 | -162.974 | 6.328 | 43 |
| Onroerende zaakbelasting | 22.515 | -20.463 | 2.052 | 14 |
| Algemene uitkering | 144.060 | -142.511 | 1.549 | 11 |
| Totaal Overige eigen middelen (OEM) | 2.727 | | 2.727 | 19 |
| OEM waarvan mutaties reserves | -5.046 | | -5.046 | -34 |
| <u>Uitgavenclusters</u> | -166.653 | 162.974 | -3.679 | -25 |
| Bestuur | -22.277 | 9.649 | -12.628 | -86 |
| Bestuursorganen | -3.470 | 2.885 | -585 | -4 |
| Algemene ondersteuning | -18.807 | 6.764 | -12.043 | -82 |
| Voorzienigen bevolking | -98.606 | 101.096 | 2.490 | 17 |
| Werk en Inkomen | -11.231 | 16.091 | 4.860 | 33 |
| Maatschappelijke Zorg | -37.573 | 40.186 | 2.613 | 18 |
| Educatie | -15.871 | 21.849 | 5.978 | 41 |
| Kunst en Ontspanning | -26.568 | 15.267 | -11.301 | -77 |
| Oudheid | -6.077 | 5.734 | -343 | -2 |
| Bevolkingszaken | -1.287 | 1.969 | 682 | 5 |
| Bebouwing en omgeving | -20.506 | 24.525 | 4.019 | 27 |
| Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en | | | | |
| Stadsvernieuwing | -3.793 | 10.237 | 6.444 | 44 |
| Reiniging | -832 | -1.048 | -1.880 | -13 |
| Openbare orde en Veiligheid | -12.660 | 11.421 | -1.239 | -8 |
| Fysiek milieu | -3.222 | 3.915 | 693 | 5 |
| Openbare ruimte | -25.263 | 27.436 | 2.173 | 15 |
| Riolering | 903 | -1.559 | -656 | -4 |
| Groen | -9.631 | 10.886 | 1.255 | 9 |
| Wegen en Water | -16.536 | 18.109 | 1.573 | 11 |
| Overigen | 0 | 268 | 268 | 2 |
| Herindeling | | 0 | 0 | 0 |
| Suppletie OZB | | 50 | 50 | 0 |
| Diversen | 0 | 218 | 218 | 1 |
| Saldo na bestemming | 2.649 | 0 | 2.649 | 18 |

Bijlage 2 Vergelijking nettolasten per cluster tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep

| Gemeente | | Haarlem | | selectiegemeenten | | |
|---|------------------------------------|-------------------------------------|--|---|---------------------------------------|----------------------------------|
| Jaar | | 2007 | | Inwoners | 133.595 | |
| Inwoners | | 147.015 | | | | |
| Cluster | Haarlem nettolasten (x € 1.000) | Selectie nettolasten (x € 1.000) | Haarlem nettolasten per inwoner (x € 1,-) | Selectie nettolasten per inwoner (x € 1,-) | Verschil lasten per inw. (x € 1,-) | Verschil absoluut (x € 1.000) |
| <u>Inkomstenclusters</u> | 169.302 | 178.008 | 1.152 | 1.332 | -181 | -8.706 |
| Onroerende zaakbelastingen | 22.515 | 31.836 | 153 | 238 | -85 | -9.321 |
| Totaal Overige eigen middelen (OEM) | 2.727 | 15.564 | 19 | 117 | -98 | -12.837 |
| OEM waarvan mutaties reserves | -5.046 | 2.274 | -34 | 17 | -51 | -7.320 |
| Algemene uitkering | 144.060 | 130.607 | 980 | 978 | 2 | 13.453 |
| <u>Uitgavenclusters</u> | -166.653 | -177.895 | -1.134 | -1.332 | 198 | 11.242 |
| Bestuur | -22.277 | -18.078 | -152 | -135 | -16 | -4.199 |
| Bestuursorganen | -3.470 | -3.919 | -24 | -29 | 6 | 448 |
| Algemene ondersteuning | -18.807 | -14.159 | -128 | -106 | -22 | -4.648 |
| Voorzieningen bevolking | -98.606 | -107.102 | -671 | -802 | 131 | 8.496 |
| Werk en Inkomen | -11.231 | -21.030 | -76 | -157 | 81 | 9.799 |
| Maatschappelijke Zorg | -37.573 | -39.024 | -256 | -292 | 37 | 1.451 |
| Educatie | -15.871 | -20.425 | -108 | -153 | 45 | 4.554 |
| Kunst | -11.781 | -5.147 | -80 | -39 | -42 | -6.634 |
| Ontspanning | -14.787 | -12.950 | -101 | -97 | -4 | -1.837 |
| Oudheid | -6.077 | -6.215 | -41 | -47 | 5 | 138 |
| Bevolkingszaken | -1.287 | -2.312 | -9 | -17 | 9 | 1.024 |
| Bebouwing en omgeving | -20.506 | -20.290 | -139 | -152 | 12 | -216 |
| Ruimtelijke ordening & Stadsvernieuwing | -863 | -623 | -6 | -5 | -1 | -240 |
| Volkshuisvesting | -2.930 | -2.785 | -20 | -21 | 1 | -145 |
| Reiniging | -832 | -2.987 | -6 | -22 | 17 | 2.155 |
| Openbare orde & Veiligheid | -12.660 | -9.360 | -86 | -70 | -16 | -3.299 |
| Fysiek milieu | -3.222 | -4.535 | -22 | -34 | 12 | 1.313 |
| Openbare ruimte | -25.263 | -32.425 | -172 | -243 | 71 | 7.162 |
| Riolering | 903 | -1.210 | 6 | -9 | 15 | 2.113 |
| Groen | -9.631 | -12.167 | -66 | -91 | 26 | 2.535 |
| Wegen | -15.669 | -18.038 | -107 | -135 | 28 | 2.369 |
| Water | -866 | -1.011 | -6 | -8 | 2 | 144 |
| Saldo na bestemming | 2.649 | 113 | 18 | 1 | 17 | 2.536 |

© IFLO

Bijlage 3 Indeling functies naar clusters

| Gemeentefonds cluster | Basiscluster | Begrotingsfuncties |
|--|--|---|
| Inkomstenclusters | | |
| Eigen inkomsten | OZB | 931, baten onroerende-zaakbelasting gebruikers 932, baten onroerende-zaakbelasting eigenaren |
| | Overige eigen middelen * | 212, openbaar vervoer 220, zeehavens 230, luchtvaart 310, handel en ambacht 320, industrie 330, nutsbedrijven 340, agrarische productie en ontginning 341, overige agrarische zaken, jacht en visserij 830, bouwgrondexploitatie 911, geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar 913, overige financiële middelen 914, geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar 933, baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen 934, baten baatbelasting 935, baten forensenbelasting 936, baten toeristenbelasting (voor 50%) 937, baten hondenbelasting 938, baten reclamebelasting 939, baten precariobelasting 980, mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9 |
| | nvt Algemene uitkering | 921, algemene uitkering gemeentefonds |
| Uitgaenclusters | | |
| Werk en inkomen | Werk en inkomen | 610, bijstandsverlening 611, werkgelegenheid 612, inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk 613, overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk 614, gemeentelijk minimabeleid |
| Educatie | Educatie | 420, openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 421, openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting 422, bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 423, bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting 430, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 431, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting 432, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 433, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting 440, openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 441, openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting 442, bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting 443, bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting 480, gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs 482, volwasseneneducatie |
| Maatschappelijke zorg | Maatschappelijke zorg | 620, maatschappelijke begeleiding en advies 621, vreemdelingen 630, sociaal/cultureel werk 641, tehuizen 650, kinderdagopvang 651, dagopvang gehandicapten 652, voorzieningen gehandicapten 711, ambulancevervoer 712, verpleeginrichtingen 714, openbare gezondheidszorg 715, jeugdgezondheidszorg, uniform deel 716, jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel |
| Kunst en ontspanning | Kunst | 540, kunst |
| | Ontspanning | 510, openbaar bibliotheekwerk 511, vormings- en ontwikkelingswerk 530, sport 580, overige recreatieve voorzieningen |
| Oudheid | Oudheid | 541, oudheidkunde/musea |
| Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing | Volkshuisvesting | 820, woningexploitatie/woningbouw 822, overige volkshuisvesting 823, bouwvergunningen |
| | Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing | 810, ruimtelijke ordening 821, stads- en dorpsvernieuwing |

| | | |
|-----------------------------|-----------------------------|---|
| Reiniging | Reiniging | 721, afvalverwijdering en verwerking |
| | | 725, baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing |
| Riolering | Riolering | 722, riolering en waterzuivering |
| | | 726, baten rioolrechten |
| Groen | Groen | 531, groene sportvelden en terreinen |
| | | 550, natuurbescherming |
| | | 560, openbaar groen en openluchtrecreatie |
| | | 724, lijkebezorging |
| Wegen en water | Wegen | 210, wegen, straten en pleinen |
| | | 211, verkeersmaatregelen te land |
| | | 214, parkeren |
| | | 215, baten parkeerbelasting |
| | | 936, baten toeristenbelasting (voor 50%) |
| | Water | 221, binnenhavens en waterwegen |
| | | 223, veerdiensten |
| | | 240, waterkering, afwatering en landaanwinning |
| Openbare orde en veiligheid | Openbare orde en veiligheid | 120, brandweer en rampenbestrijding |
| | | 140, openbare orde en veiligheid |
| Fysiek milieu | Fysiek milieu | 723, milieubeheer |
| Bevolkingszaken | Bevolkingszaken | 003, burgerzaken |
| | | 004, baten secretarieleges burgerzaken |
| Bestuursorganen | Bestuursorganen | 001, bestuursorganen |
| Algemene ondersteuning | Algemene ondersteuning | 002, bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders |
| | | 005, bestuurlijke samenwerking |
| | | 006, bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie) |
| | | 922, algemene baten en lasten |
| | | 930, uitvoering Wet WOZ |
| | | 940, lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen |
| | | 941, lastenverlichting rijk |
| | | 960, saldo van kostenplaatsen |
| | | 990, saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming |

Concernfinanciën

Retouradres Postbus 511, 2003 PB Haarlem

Leden van de commissie Bestuur
c.c. Leden van de gemeenteraad

Datum 21 augustus 2008
Ons kenmerk CS/CF/2006/
Contactpersoon W. van Duijn
Doorkiesnummer 023-5113290
E-mail w.v.duijn@haarlem.nl

Geachte leden van de commissie Bestuur,

1. Inleiding

In deze brief informeren wij u over de uitkomsten van het begrotingsonderzoek uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de kadernota informeerde wij u over ons voornemen om zo'n onderzoek te laten uitvoeren.

Sinds 1999 biedt de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de provincies aan gemeenten de mogelijkheid een zogenoemde "begrotingsscan" te laten verrichten. Er zijn twee mogelijkheden: een quick scan of een uitgebreid onderzoek

Beide begrotingsonderzoeken geven een gemeente de gelegenheid haar financiële positie te laten toetsen, waarbij de IFLO-inspecteur en de provinciale toezichthouder optreden als deskundigen. Gezamenlijk brengen zij hun ervaring en kennis in op het gebied van de beoordeling van de financiële positie van gemeenten.

In het algemeen geldt dat, hoewel gemeentebesturen wel inzicht hebben in hun financiële positie, het nuttig is om ook een relatieve buitenstaander haar zienswijze daarover te laten geven. Dat geldt ook voor de gemeente Haarlem. Om die reden hebben wij aan het ministerie van BZK gevraagd om voor onze gemeente een quick scan uit te voeren. Aan dit onderzoek zijn geen kosten verbonden. Het onderzoek werd eind juli 2007 afgerond en het rapport van het ministerie van BZK doen wij u hierbij toekomen.

2. Wat is Quick scan

In een quick scan worden zowel het uitgavenpatroon als de inkomsten van de gemeente geanalyseerd en vergeleken met de 'kostengeoriënteerde algemene uitkering uit het gemeentefonds' en

met de uitgaven en inkomsten van andere vergelijkbare gemeenten (is de selectiegroep) als Haarlem.

De gemeente kan op die manier inzicht krijgen op welke terreinen zij relatief meer geld uitgeeft en op welke terreinen relatief minder.

Voordeel van een quick scan is dat de gemeente relatief snel over de informatie kan beschikken.

Nadeel is dat in een quick scan niet ingegaan wordt op de financiële positie van de gemeente. Bij een uitgebreid onderzoek worden onder andere ook nog de overige eigen inkomsten waaronder de “resterende belastingcapaciteit”, de rekening- en begrotingsresultaten, het weerstandsvermogen, de grondexploitatie en de realiteit van de begroting getoetst.

In overleg tussen BZK en de provincie en de gemeente kan, gezien worden of er alsnog behoefte bestaat aan een volledige scan in een jaar daarop.

3. De uitkomsten van de quick scan voor Haarlem

Voor de uitkomsten van de begrotingsscan wordt verwezen naar bijgaand rapport.

Hieronder zal kort wordt ingegaan op de belangrijkste negatieve afwijkingen.

De begrotingsgegevens van de scan zijn gebaseerd op de Haarlemse begroting 2007 waarin tevens de begrotingswijziging van de 1^e bestuursrapportage zijn verwerkt.

3.1 De algemene uitkering uit het gemeentefonds van Haarlem vergeleken met die van de selectiegroep (zie hoofdstuk 3 van bijgaand rapport)

Haarlem ontvangt per inwoner even veel aan algemene uitkering als de selectiegroep (d.w.z. de met Haarlem vergelijkbare gemeenten). Opvallend is het relatief hoge bedrag van € 37 per inwoner, ofwel € 5,4 miljoen dat de gemeente Haarlem meer ontvangt op de verdeelmaatstaf omgevingsadressen-dichtheid ten opzichte van de selectiegroep. Hierin komt tot uitdrukking het feit dat de gemeente Haarlem een compacte stad is met relatief weinig oppervlakte. De maatstaf beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, schoolgaan, winkelen, uitgaan enzovoort) in een gebied weer te geven. De belangrijkste lasten die aan deze maatstaf zijn gerelateerd zijn lasten van: wegen, water, openbare orde en veiligheid en maatschappelijke zorg.

3.2 Vergelijking met algemene uitkering (zie paragraaf 4.2 van bijgaand rapport)

In dit onderdeel worden de inkomsten van Haarlem uit het gemeentefonds op clusterniveau vergeleken met de werkelijke netto lasten, zoals die zijn opgenomen in de Haarlemse begroting 2007 (na de begrotingswijziging van de 1^e bestuursrapportage).

De belangrijkste afwijkingen in deze vergelijking zijn:

Algemene ondersteuning (zie de toelichting op pagina 16 van het rapport)

Geconstateerd wordt dat Haarlem € 12 miljoen ofwel € 82 per inwoner meer uitgeeft dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Dit wordt veroorzaakt doordat de gemeente Haarlem de centrale overhead (bijvoorbeeld de kosten van de facilitaire dienst en CS) in 2007 nog op een andere wijze verdeelt dan landelijk gebruikelijk. Deze kosten (circa € 12 miljoen) drukken nu nog op de functie bestuursondersteuning. Vanaf 2008 wordt de kostentoe rekening gestandaardiseerd en geüniformeerd (één centrale administratie) en zullen deze kosten naar rato aan de

diverse producten en dienstverlening worden toegerekend. De verwachting is dat de kosten in 2008 met € 66 per inwoner zullen dalen. Indien daarmee rekening wordt gehouden, scoort Haarlem beter dan de selectiegroep (met uitzondering van de gemeente Amersfoort).

Daarenboven realiseert Haarlem op dit moment een formatiereductie van 250 fte's (waarvan 100 fte's in de ondersteunende functies) waarmee de Haarlemse kosten op dit cluster nog verder zullen dalen.

Kunst en ontspanning (zie pagina 16 van het rapport)

Het feitelijk netto lastenniveau van de gemeente Haarlem op het cluster Kunst en ontspanning ligt € 77 per inwoner (€ 11 miljoen) boven het niveau van het gemeentefonds. De activering van investeringen binnen deze cluster (podia) en de onderhoudslasten van de culturele accommodaties zijn samen een verklaring voor de hoge lasten.

Het ministerie van BZK merkt op dat op dit onderdeel op landelijk niveau een afwijking met het niveau van de verdeelmaatstaven wordt waargenomen. Er is daarbij een sterke samenhang met gemeentegrootte en centrumfunctie: hoe groter de gemeente en hoe sterker de centrumfunctie, hoe meer de uitgaven uitstijgen boven het ijkpunt. Bij grote centrumgemeenten kan het verschil oplopen tot € 50 per inwoner. Dit geldt voor de categorie gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners, waartoe Haarlem behoort.

3.3 Vergelijking met selectiegroep (zie paragraaf 4.3 van bijgaand rapport)

In dit onderdeel wordt een vergelijking gemaakt met gemeenten met globaal dezelfde structuur kenmerken als Haarlem, zoals inwoners, woonruimten, jongeren, klantenpotentieel lokaal, omgevings-adressendichtheid, huishoudens met een laag inkomen en aantal kernen. De veronderstelling is dat deze gemeenten ook een gemiddeld vergelijkbaar lastenpatroon hebben als Haarlem. De gemeenten waarmee de financiële positie van Haarlem wordt vergeleken zijn: Amersfoort, Arnhem, Leiden en

's-Hertogenbosch. Dit wordt de selectiegroep genoemd.

De vergelijking van de nettolasten van Haarlem en de gemiddelde nettolasten van deze selectiegroep geeft een goed inzicht in de begrotingspositie van de gemeente Haarlem.

De belangrijkste afwijkingen in deze vergelijking zijn:

- *OZB (zie pagina 22 van het rapport)*
De gemeente Haarlem ontvangt per inwoner € 85 per inwoner minder (€ 12,7 miljoen) aan OZB dan de selectiegroep.
Het ministerie merkt op dat de gemeente zichzelf hierdoor een lager voorzieningenniveau oplegt.
- *Algemene ondersteuning (zie de toelichting op pagina 23 van het rapport)*
Zie de toelichting hierboven.
- *Kunst (zie pagina 28 van het rapport)*
Zie de toelichting hierboven.

- *Wegen*

Haarlem geeft per saldo op dit onderdeel € 30 per inwoner minder uit dan de selectiegroep.

Op de functie wegen, straten en pleinen wijkt het bedrag van de gemeente Haarlem nauwelijks af van dat van de selectiegroep. Dit gaat veranderen omdat Haarlem de komende drie jaren gefaseerd het huidige budget met structureel € 11 miljoen gaat verhogen, ofwel € 75 per inwoner. Het saldo op dit cluster slaat dan om van lagere netto uitgaven van € 30 per inwoner naar hogere netto uitgaven van € 45 per inwoner. De afwijking wordt voor een deel verklaard door de lage netto lasten in de gemeente Arnhem. De indruk bestaat dat Arnhem nog niet de volledige lasten van het wegenonderhoud in de begroting heeft opgenomen. Ook de relatief hoge parkeerbelasting in 's-Hertogenbosch verklaart het verschil. Verder bestaat een groot deel van het onderhoudsbudget in Haarlem uit kapitaallasten, doordat in het verleden te hoge afschrijvingstermijnen zijn gehanteerd.

4. Conclusie en voorstel BZK

Uit de vergelijking van de netto lasten van de gemeente met de inkomsten uit het gemeentefonds en met de netto lasten van de selectiegroep concludeert het ministerie van BZK dat op grond van beide vergelijkingen de gemeente Haarlem meer uitgeeft aan de clusters:

- Algemene ondersteuning (kostenplaatsen)
- Kunst en ontspanning (kunst)

en minder uitgeeft aan de clusters:

- Werk en inkomen (het voeren van een actief uitstroom beleid)
- Educatie (minder schoolgebouwen, lange afschrijvingstermijnen, versnelde afschrijving).

Daarnaast constateert het ministerie voor Haarlem ten opzichte van de vergelijking met de selectiegroep relatief geringer opbrengst van de OZB en een lager bedrag aan overige eigen middelen (OEM) op. Bij de netto lasten vallen de lage lasten op de clusters Werk en inkomen, Groen en Wegen op. Ten aanzien van de wegen kan worden opgemerkt dat gemeente de komende drie jaren gefaseerde structureel € 11 miljoen gaat toevoegen aan het onderhoudsbudget van de wegen. Hierdoor gaat de gemeente Haarlem ten opzichte van de selectiegroep meer uitgeven op de wegen.

Op basis van de uitkomsten van het rapport doet BZK de volgende aanbevelingen: Ga na of de geconstateerde relatief hoge dan wel lage netto lasten bij verschillende (sub)clusters aansluiten bij de prioriteiten van de gemeente en/of bezien in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele bezuinigingstaakstellingen dan wel voorstellen tot nieuw beleid.

Reken de lasten van de functie kostenplaatsen bij de begroting 2008 toe aan de clusters en functies waarvoor de lasten gemaakt zijn.

Breng de afschrijvingstermijnen van de (oude) onderwijshuisvesting van 60 jaar terug naar 40 jaar. Ga over tot versneld afschrijven van de gekapitaliseerde onderhoudslasten van de wegen. Herhaal dit onderzoek zodra de personeelsreductie,

de centralisatie en harmonisatie van de administratie en de (structurele)lasten van de wegen in de begroting zijn verwerkt.

5. Maatregelen van college

Naar aanleiding van bovenstaande aanbevelingen zijn of worden door het college de volgende maatregelen genomen:

Door de standaardisatie en uniformering van de begroting zal met ingang van de begroting 2008 een kostentoerekening plaatsvinden zoals door het ministerie van BZK wordt aanbevolen.

Bij de besluitvorming over het onderwijshuisvestingsplan (medio 2007) is besloten dat indien de onderwijsbegroting dat toelaat de afschrijvingstermijn van 60 jaar zullen worden teruggebracht naar 40 jaar.

Wij zullen aan het ministerie van BZK vragen om in 2009, wanneer uniformering en standaardisatie van de begroting geheel is geïmplementeerd, opnieuw een begrotingsonderzoek uit te voeren.

6. Conclusie

Hoewel de door het ministerie uitgevoerde quick scan als nuttig wordt ervaren, geven de uitkomsten daarvan naar onze mening geen grote verrassingen te zien. Ook dat is een belangrijke constatering omdat het aangeeft dat Haarlem weet waar, op basis van de historie en beleidskeuzes, de “plussen en minnen” in de Haarlemse begroting zitten.

Omdat er op dit moment aan groot aantal zaken wordt gewerkt die invloed hebben op het begrotings-beeld (zoals de uniformering, de bezuinigingen, de reorganisatie, het implementeren onderwijs-huisvestingsplan) zullen wij, in overleg met de provincie, het ministerie van BZK in 2009 opnieuw vragen een begrotingsonderzoek te verrichten in onze gemeente.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,
mr. B.B. Schneiders