

# Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Dhr. W.H.C. Stigter
Telefoon 5113062 E-mail: wstigter@haarlem.nl
CS/SB Reg.nr. 2009/28502
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 17 februari 2009

## Onderwerp

Rapportage begrotingsscan Haarlem 2008

## DOEL: Besluiten

Het college heeft de scan aangevraagd bij het ministerie van BZK en de provincie Noord-Holland en is bevoegd over de scan te besluiten.

Het college wil dat de raad er kennis van kan nemen, omdat de scan een beeld geeft van de financiële positie van Haarlem en de raad de uitkomst bij zijn besluitvorming over de kadernota kan betrekken. Tevens heeft het college de raad per brief een toelichting door de opstellers op de scan toegezegd.

---

## B&W

1. Het college besluit de aanbevelingen van de scan over te nemen
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties
3. Er verschijnt een persbericht en de portefeuillehouder geeft een toelichting
4. Het besluit van het college wordt ter ter bespreking voorgelegd aan de commissie Bestuur

# COLLEGE BESLUIT

**Onderwerp:** Rapportage begrotingscan Haarlem 2008

## **Inleiding**

Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders hebben de provincie Noord-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het begrotingsjaar 2008 een begrotingscan uitgevoerd, met name gebaseerd op de begroting 2008. Aanleiding voor dit verzoek is de in 2007 op verzoek van de raad uitgevoerde quick scan door BZK en provincie en de moeilijke financiële situatie waarin de gemeente al een aantal jaren verkeert.

Door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale overheden van het ministerie van BZK is over 2007 al een quick scan uitgevoerd. Het verschil met deze begrotingscan is dat nu ook naast de analyse van de baten en lasten wordt ingegaan op de financiële positie van de gemeente. Verder is naar aanleiding van de quick scan de verdeling van de lasten van de functie kostenplaatsen verbeterd en is de formatiereductie in de begroting en meerjarenraming vertaald.

## **Besluitpunten college**

- 1) Het college besluit de aanbevelingen van de scan over te nemen
- 2) Het besluit heeft geen financiële consequenties
- 3) Er verschijnt een persbericht en de portefeuillehouder geeft een toelichting
- 4) Het besluit van het college wordt ter ter bespreking voorgelegd aan de commissie Bestuur

## **Beoogd resultaat**

Het college wil inzicht krijgen in de eigen financiële positie ten opzichte van vergelijkbare gemeenten en ten opzichte van de kosten georiëntereerde opbouw van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering is daarmee geen norm; gemeenten kunnen haar naar eigen inzicht besteden. De scan geeft de verschillen aan ten opzichte van de zogenoemde uitgavenclusters van de algemene uitkering. Daarnaast zijn de verschillen aangegeven in de uitgavenclusters ten opzichte van het gemiddelde van vier gemeenten, die qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met Haarlem. Dit zijn de gemeenten Amersfoort, Arnhem, Leiden en 's-Hertogenbosch, hierna genoemd de selectiegroep.

## **Uitkomst**

De scan geeft antwoord op drie vragen, die het college hierna een voor een behandelt.

### ***1) Wat is de financiële positie van Haarlem?***

De scan constateert dat Haarlem een aanmerkelijk financieel probleem had. Volgens de onderzoekers is dit probleem door de gemeente met voortvarendheid aangepakt. Op dit moment kwalificeert de provincie de financiële positie van de gemeente als *redelijk*. De verbetering is voornamelijk het gevolg van een verbeterde incidentele weerstandscapaciteit (algemene reserve). Andere factoren zijn het op orde krijgen van het onderhoud, het in beeld hebben van de financiële lasten daarvan en de gunstiger financiële perspectieven. Belangrijk is ook dat in de afgelopen jaren vrijwel alle voorgenomen ombuigingen zijn gerealiseerd. Een duurzaam financieel evenwicht is realiseerbaar als de gemeente de ingezette lijn volgt en afmaakt.

## 2) Wat zijn de verschillen met de selectiegroep bij belastingen en rechten

De woonlastendruk (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden ligt in Haarlem € 11 lager dan in de selectiegroep (€ 588 om € 599). Het relatief lage OZB-tarief van de woningen in Haarlem is hier de oorzaak van. Van alle Nederlandse gemeenten staat Haarlem in 2008 op plaats 106, waarbij plaats 1 de goedkoopste is met € 441 en plaats 470 de duurste met € 1.121 aan woonlastendruk. In het overzicht van de 35 grootste gemeenten over 2009 is Haarlem de op zes na goedkoopste grote gemeente.

De opbrengst van de *overige heffingen* is in Haarlem € 76 hoger dan die van de selectiegroep. Dit komt vooral vanwege de relatief hoge opbrengst uit parkeergelden van € 37 per inwoner. Deze afwijking van de selectiegroep is het gevolg van erg lage opbrengsten bij twee van de vier gemeenten uit de selectiegroep. Mogelijk dat deze gemeenten hun opbrengsten met de kosten hebben gesaldeerd. Dit is in het kader van de scan niet nader onderzocht, maar bekend is dat deze gemeenten het (garage)parkeren anders georganiseerd hebben dan in Haarlem. Overigens bestaat niet de indruk dat de tarieven in Haarlem hoger zijn dan in de andere steden. Daarnaast is de opbrengst van de precariobelastingen € 14 per inwoner hoger in Haarlem. Dit komt vanwege de heffing van precario op kabels en leidingen in Haarlem. Deze heffingsmogelijkheid komt mogelijk per 2010 of 2011 te vervallen, waarmee in de meerjarenramingen reeds rekening is gehouden.

De feitelijke belastingopbrengst 2008 is in de scan ook vergeleken met die van het zogenoemde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet voor 2008. In het theoretische geval dat Haarlem een aanvraag zou hebben ingediend, zou de gemeente niet zijn toegelaten tot artikel 12. Per saldo liggen de opbrengsten die tot het belastingpakket behoren voor Haarlem bijna € 5,5 miljoen lager dan de norm voor toelating tot artikel 12 in 2008. Anders gezegd: Haarlem zou in geval van financiële problemen eerst de belastingen tot het maximum moeten verhogen, alvorens een beroep op artikel 12 had kunnen worden gedaan.

## 3a) Wat zijn de verschillen bij de eigen inkomsten en netto lasten ten vergeleken met de clusters van de algemene uitkering en de selectiegroep?

Haarlem heeft op vier clusters hogere lasten dan verwacht mag worden op grond van de normering van het gemeentefonds: kunst & ontspanning, volkshuisvesting & ruimtelijke ordening, groen, wegen & water. Op drie clusters heeft Haarlem lagere lasten: werk & inkomen, maatschappelijke zorg en educatie. Op de inkomstenclusters heeft Haarlem hogere baten.

Tabel 1a Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van Haarlem met 'zichzelf'

Clusters bedragen x € 1 per inwoner	Hogere lasten	Lagere baten	Lagere lasten	Hogere baten
	dan het gemeentefonds		dan het gemeentefonds	
<b>Inkomstenclusters</b>				
Overige eigen middelen				24
Onroerend zaakbelasting				21
<b>Uitgavencusters</b>				
Werk en inkomen			26	
Maatschappelijke zorg			28	
Educatie			31	

<b>Clusters</b> bedragen x € 1 per inwoner	<b>Hogere lasten</b>	<b>Lagere baten</b>	<b>Lagere lasten</b>	<b>Hogere baten</b>
	<b>dan het gemeentefonds</b>		<b>dan het gemeentefonds</b>	
Alleen clusters met een verschil groter dan € 20 per inwoner zijn opgenomen.				
Kunst en ontspanning	86			
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	31			
Groen	24			
Wegen en water	25			
<b>Totaal verschillen &gt; € 20 per inwoner</b>	<b>166</b>		<b>130</b>	

#### *Verklaring clusters met lagere lasten*

De lagere lasten voor werk & inkomen zijn te verklaren uit succesvolle toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden (uitstroom) en het vermijden dat mensen in een uitkerings situatie terecht komen (preventie). De afgelopen jaren is het aantal bijstandgerechtigden flink gedaald en is de bedrijfsvoering van sociale zaken sterk verbeterd. Haarlem heeft het laagste percentage bijstandsontvangers van de selectiegroep: 14% van het aantal huishoudens met een laag inkomen. Ook het aantal uitkeringsontvangers als percentage van het aantal huishoudens met een laag inkomen is met 56% laag. Alleen Leiden zit daar met 53% onder, terwijl Arnhem en 's-Hertogenbosch ruim boven de 60% zitten. Overigens ontvangen de betreffende huishoudens in Haarlem het hoogste bedrag, vergeleken met de andere gemeenten. Op basis van de verdeelmaatstaven (gebaseerd op landelijke gemiddelden) ontvangt Haarlem een hogere vergoeding in de algemene uitkering in verhouding tot het aantal cliënten. De genoemde ontwikkelingen zorgen er voor dat Haarlem op dit cluster minder uitgeeft en dit mag besteden aan andere, vrij te bepalen doelen. Net zoals een tekort door de gemeente zelf zou moeten worden betaald.

De lagere lasten voor maatschappelijke zorg ten opzichte van de kosten oriëntatie van de algemene uitkering vragen om een nadere analyse. Het bedrag dat in de algemene uitkering is opgenomen voor de uitvoering van de WMO wordt namelijk 1 op 1 aan de WMO besteed. Wellicht dat op andere terreinen binnen het cluster maatschappelijke zorg sprake is van verklaarbare lagere uitgaven; een nadere analyse zal hier meer duidelijkheid in scheppen. Overigens geven twee van de vier selectie gemeenten net als Haarlem minder uit dan verwacht mag worden op grond van de kosten oriëntatie van de algemene uitkering.

Bij het cluster educatie is in 2008 nog sprake van lagere lasten, maar met de realisatie van nieuwe huisvesting voor onder meer twee VMBO scholen zal dit beeld omslaan in hogere lasten.

#### *Verklaring clusters met hogere lasten*

Haarlem heeft bewust gekozen voor een uitgebreid aanbod van voorzieningen op het gebied van kunst en ontspanning (zwembaden, sport, bibliotheek e.d.). Dat dit leidt tot hogere uitgaven dan volgens de normering van het gemeentefonds verwacht mag worden, is daarom geen verrassing. De hogere uitgaven aan volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing zijn (mogelijk) te verklaren uit de compactheid van de stad, waardoor dit cluster complexer van aard is. Bij de clusters groen en wegen & water is Haarlem hard bezig met het inlopen van onderhoudsachterstanden én het structureel op niveau brengen van de onderhoudsbudgetten. De uitgaven stijgen in 2010 en 2011 nog verder met structureel € 6 miljoen.

### *Verklaring clusters met hogere baten*

De hogere eigen inkomsten in de categorie overig zijn het gevolg van het heffen van precario op ondergrondse kabels en leidingen. De maatstaven van de algemene uitkering houden hier namelijk geen rekening mee. De hogere OZB baten ten opzichte van de maatstaven in de algemene uitkering, zijn het gevolg van de vrijheid van Haarlem om het tarief te bepalen.

Opvallend is dat Haarlem ondanks deze hogere baten ten opzichte van de maatstaven van de algemene uitkering, zijn belastingen zou moeten verhogen om aan de artikel 12 norm te voldoen (wat overigens in het geheel niet het streven van Haarlem is, in tegendeel).

Een tweede opvallend punt is dat Haarlem *hogere* OZB baten heeft ten opzichte van de maatstaven van de algemene uitkering, maar tegelijkertijd € 12 miljoen *lagere* OZB baten heeft ten opzichte van de selectiegroep.

### **3b) Wat zijn de verschillen bij de eigen inkomsten en netto lasten ten vergeleken met de selectiegroep?**

Haarlem heeft op het inkomstencluster algemene uitkering hogere baten en op het cluster OZB juist lagere baten dan de selectiegroep. Lagere lasten heeft Haarlem bij de clusters algemene ondersteuning, werk & inkomen en educatie. Hogere lasten heeft Haarlem bij de clusters kunst & ontspanning, volkshuisvesting en groen. In onderstaande tabel is dit samengevat.

Tabel 1b Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van Haarlem met de selectiegroep

<b>Clusters</b> bedragen x € 1 per inwoner	<b>Hogere lasten</b>	<b>Lagere baten</b>	<b>Lagere lasten</b>	<b>hogere baten</b>
Alleen clusters met een verschil groter dan € 20 per inwoner zijn opgenomen.	<b>dan de selectiegroep</b>		<b>dan de selectiegroep</b>	
<b>Inkomstenclusters</b>				
Algemene uitkering				51
OZB		82		
<b>Uitgavenclusters</b>				
Algemene ondersteuning			71	
Werk en inkomen			69	
Educatie			29	
Kunst en ontspanning	42			
Volkshuisvesting	68			
Groen	16			
<b>Totaal verschillen &gt; € 20 per inwoner</b>	<b>208</b>		<b>220</b>	

### *Verklaring inkomstenclusters*

Haarlem heeft een hogere algemene uitkering omdat Haarlem groter is dan het gemiddelde van de selectiegroep, met name de omgevingsadressendichtheid speelt hier een grote rol. De lagere OZB opbrengst in Haarlem is het gevolg van lagere tarieven en dus een vrije keus van Haarlem.

### *Verklaring clusters met lagere lasten*

De lagere lasten op de clusters werk & inkomen en educatie komen overeen met de lagere lasten in vergelijking met de algemene uitkering. De lagere lasten in Haarlem op het cluster algemene ondersteuning zijn waarschijnlijk het gevolg van verschillen in toewijzing aan de diverse clusters. Het gegeven dat Haarlem hier minder lasten heeft, kan ook betekenen dat andere clusters van Haarlem in vergelijking met de selectiegroep ten onrechte hogere lasten te zien geeft.

### *Verklaring clusters met hogere lasten*

De clusters met hogere lasten zijn dezelfde als in de vergelijking met de algemene uitkering naar voren kwamen, met dezelfde verklaring.

### **Aanbevelingen**

In de scan doen BZK en de provincie aanbevelingen op basis van hun bevindingen. Het college wil als volgt omgaan met deze aanbevelingen.

- 1) 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 ga na in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele ombuigingen dan voorstellen tot nieuw beleid.  
*Het college neemt deze aanbeveling en zal hier in de kadernota 2009 aandacht aan besteden.*
- 2) Breng het achterstallig onderhoud op de wegen in beeld en laat het structurele onderhoudsbudget zien in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, inclusief de daling nadat het achterstallig onderhoud is ingelopen.  
*Wij nemen deze aanbeveling over en zullen deze in de begroting 2010 verwerken.*
- 3) Neem in het overzicht van baten en lasten (artikel 17 van het BBV) de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma op.  
*Wij nemen deze aanbeveling over en zullen deze in de jaarrekening 2008 verwerken.*
- 4) Neem in de toelichting op het overzicht van baten en lasten (artikel 19 van het BBV) een overzicht op van de geraamde incidentele baten en lasten.  
*Wij nemen deze aanbeveling over en zullen dit vanaf de begroting 2010 in de stukken opnemen.*
- 5) Maak financiële middelen vrij om de incidentele weerstandscapaciteit (= algemene reserve) verder te versterken.  
*Voor het college is het vergroten van de algemene reserve geen doel op zich. Wel streeft het college naar een lagere vaste schuld bij de banken en daarmee een verbetering van de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen (de solvabiliteit).*
- 6) Neem informatie op over de (financiële) risico's van het niet realiseren van beleidsdoelen per verbonden partij.  
*Wij nemen deze aanbeveling over en zullen deze in de begroting 2010 verwerken.*

### **Bijlagen**

Rapportage over de begrotingsscan Haarlem 2008.

Het college van burgemeester en wethouders

**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES  
PROGRAMMA KRACHTIG BESTUUR**

**Rapportage** over de begrotingsscan Haarlem 2008

Den Haag/Haarlem, februari 2009

**Samenstellers**

Provincie Noord-Holland  
Directie Subsidies, Handhaving en Vergunningen  
R.W.Timmers  
Senior-beleidsmedewerker

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Programma Krachtig Bestuur  
J.J.E.M. van Setten  
Adviseur



<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Pagina</b>
<b>Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	5
<b>1 Inleiding</b>	11
1.1 Doel van de begrotingsscan	11
1.2 Werkwijze	11
1.3 Kenmerken	12
1.4 Leeswijzer	13
<b>2 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Haarlem</b>	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Het financiële beleid	16
2.2.1 Inrichting begroting -- meerjarenraming en het BBV	17
2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen	19
2.2.3 Tijdige inzending en vaststelling van de begroting, jaarrekening en andere stukken	21
2.3 Begroting en meerjarenraming	22
2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief	22
2.3.2 Begroting 2008 en meerjarenraming 2009-2013	24
2.4 Vermogenspositie	26
2.4.1 Weerstandscapaciteit	26
2.4.2 Risico's	29
2.4.3 Weerstandsvermogen	29
2.4.4 Ratio's	30
2.5 Jaarrekeningen	32
2.6 Onderwerpen uit de verplichte paragrafen	34
2.6.1 Lokale heffingen	35
2.6.2 Onderhoud kapitaalgoederen	35
2.6.3 Verbonden partijen	39
2.6.4 Grondbeleid	40
2.7 Samenvatting	41
2.7.1 Conclusies en aanbevelingen/verbeterpunten	41
<b>3 De eigen inkomsten vergeleken</b>	45
3.1 Inleiding	45
3.2 De Financiële-verhoudingswet en belastingcapaciteit	45
3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Haarlem vergeleken met de normopbrengst ingevolge artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet	46
3.4 Gemeentelijke woonlastendruk	47
3.5 Overige heffingen	47
3.6 Conclusies	48
<b>4 De nettolasten van de gemeente Haarlem vergeleken op clusterniveau</b>	51
4.1 Inleiding	51
4.2 De vergelijking met zichzelf	51
4.3 De gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegroep	53
4.4 Toelichting op verschillen in inkomsten en uitgavenclusters	54
4.5 Conclusies en aanbevelingen	70

**Bijlagen:**

1	Vergelijking met 'zichzelf'	71
2	Vergelijking nettolasten per cluster tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep	73
3	Begrotingsfuncties van de gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegroep	75
4	Indeling functies naar clusters	77
5	Nettolasten en baten per begrotingsfunctie voor Haarlem plus mutaties reserves	79
6	Checklist begroting 2008 op aanwezigheid via BBV voorgeschreven onderdelen	81
7	Relevante BBV-voorschriften met betrekking tot de begroting en de meerjarenraming	85

## **BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **Aanleiding voor de begrotingsscan**

De provincie Noord-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op verzoek (brief van 16 november 2007) van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem voor het begrotingsjaar 2008 een begrotingsscan uitgevoerd.

Aanleiding voor dit verzoek is de moeilijke financiële situatie waarin de gemeente al een aantal jaren verkeert. Verder wil de gemeente Haarlem inzicht krijgen in de eigen financiële positie ten opzichte van vergelijkbare gemeenten en vervolgens kennismaken van de cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakgebieden voordoen. Van de begrotingsscan verwacht de gemeente dat het de mogelijkheid biedt financiële ruimte te vinden om de begroting structureel financieel te verbeteren.

Door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale overheden van het ministerie van BZK is over 2007 al een quick scan uitgevoerd. Het verschil met deze begrotingsscan is dat nu ook naast de analyse van de baten en lasten wordt ingegaan op de financiële positie van de gemeente. Verder is naar aanleiding van de quick scan de verdeling van de lasten van de functie kostenplaatsen verbeterd en is de eerste fase van de formatiereductie in de begroting 2008 vertaald. Voor de jaren 2009 en 2010 staat nog een taakstelling van 98 fte ingeboekt.

Deze begrotingsscan is met name gebaseerd op de begroting 2008. In deze samenvatting komen op hoofdlijnen de resultaten van het onderzoek aan de orde. In de afzonderlijke hoofdstukken van de begrotingsscan kunt u alle informatie, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek terugvinden.

### **Niet vrijblijvend en openbaar**

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. De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De conclusies en aanbevelingen kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht. Als follow-up van de begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd (in afschrift aan BZK), in het bijzonder met betrekking tot de aanbevelingen. Daarbij verwachten zowel de provincie als de IFLO dat de gemeente aangeeft wat met de aanbevelingen wordt gedaan. De provincie is de aangewezen om dit te monitoren en daarover terug te rapporteren aan BZK.

De begrotingsscan is in principe een openbaar document en zal, tenzij de gemeente daartegen bezwaar maakt, op de internetsite van BZK worden geplaatst.

### **Doel van de begrotingsscan: globale toets**

De begrotingsscan is nadrukkelijk geen uitgebreide en diepgaande analyse zoals die bij een artikel 12-onderzoek wel zou plaatsvinden. Het is een globale toets van de financiële positie van de gemeente.

Het doel van de begrotingsscan is in het algemeen driedig: ten eerste verschaft het de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, ten tweede

kan de begrotingsscan een cumulatie van financiële problemen voorkomen en ten slotte kan met behulp van de begrotingsscan duidelijk worden of de gemeente zonnodig voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw).

De begrotingsscan is geen beleidsadvies. Het betreft een constatering van feiten en de daaruit te trekken conclusies. Daarnaast geeft de begrotingsscan ook een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Waar nodig zijn ook aanbevelingen in de begrotingsscan opgenomen.

Voor deze begrotingsscan zijn vier gemeenten geselecteerd die gemiddeld genomen qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met de gemeente Haarlem. Dit zijn de gemeenten Amersfoort, Arnhem, Leiden en 's-Hertogenbosch hierna genoemd de selectiegroep. Met uitzondering van de gemeente Arnhem zijn dit gemeenten met een matige sociale structuur en een sterke centrumfunctie. De sociale structuur in Arnhem is zwak.

### **Belangrijkste bevindingen**

Uitgangspunt voor de begrotingsscan is de volgende centrale probleemstelling:

#### ***Hoe ziet de financiële positie van de gemeente Haarlem er uit?***

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in drie onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

- 1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2005, de begroting 2008 en de meerjarenraming 2009 tot en met 2011 over de financiële positie van de gemeente Haarlem worden gezegd?*
- 2 Doen zich tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*
- 3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Haarlem zich in 2008 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep?*

Uitgangspunt van onze werkwijze is de begroting 2008 zoals die in november 2007 is vastgesteld, inclusief de daarna vastgestelde begrotingswijzigingen (tot en met de 1ste bestuursrapportage) en de jaarrekening 2007 van de gemeente Haarlem. Overigens merken wij nog op dat de begroting 2009 ongeveer een zelfde beeld vertoont.

#### ***1 Wat kan aan de hand van de gemeenterekeningen vanaf 2005, de begroting 2008 en de meerjarenraming 2009 tot en met 2011 over de financiële positie van de gemeente Haarlem worden gezegd?***

Vast is komen te staan dat Haarlem een aanmerkelijk financieel probleem had, vooral op het gebied van onderhoud kapitaalgoederen. De gemeente is zich de afgelopen jaren echter zeer bewust geworden van de zorgelijke financiële situatie en heeft deze uiteindelijk met voortvarendheid aangepakt. Op dit moment kwalificeert de provincie de financiële positie van de gemeente als *redelijk*. De verbetering is voornamelijk het gevolg van een verbeterde incidentele weerstandscapaciteit. Daarnaast heeft Haarlem langzaam aan de zaken kunnen stabiliseren (het onderhoud is nog niet op niveau, maar verslechtert niet verder) Verder zijn de totale lasten voor het

onderhoud goed in de begroting verwerkt en ogen de financiële perspectieven gunstiger). Daarbij kan aangetekend worden dat in de afgelopen jaren vrijwel alle voorgenomen bezuinigingen zijn gerealiseerd. Een duurzaam financieel evenwicht lijkt dan ook haalbaar als de gemeente de ingezette lijn volgt en afmaakt.

**2 Doen zich tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?**

Uit de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers op basis van de Atlas van de lokale lasten 2008 (COELO) blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Haarlem € 588 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep van € 599 ligt de woonlastendruk in de gemeente Haarlem daar € 11 onder. De lagere woonlasten worden vooral veroorzaakt door het relatief lage OZB-tarief van de woningen in Haarlem. In de COELO - atlas neemt de gemeente plaats 106 in, waarbij de hoogste waarneming plaats 470 is. De laagste woonlasten bedragen € 440 per meerpersoonshuishouden, de hoogste € 1.121.

Op grond van de gegevens van de gemeentebegrotingen 2008 van het CBS blijkt dat de feitelijke opbrengsten van de overige heffingen € 76 per inwoner hoger is dan die van de selectiegroep. Dit komt vanwege de relatief hoge opbrengst uit parkeergelden van € 37 per inwoner en de precariobelastingen van in totaal € 14 per inwoner.

De afwijking op de parkeergelden is het gevolg van erg lage opbrengsten bij twee van de vier gemeenten uit de selectiegroep. Mogelijk dat deze gemeenten hun opbrengsten met de kosten hebben gesaldeerd. Dit is in het kader van deze scan niet nader onderzocht, maar bekend is dat deze gemeenten het (garage)parkeren anders georganiseerd hebben dan in Haarlem. Overigens bestaat niet de indruk dat de *tarieven* in Haarlem hoger zijn dan in de andere steden.

De afwijking op de precariobelastingen komt vanwege de heffing van precario op kabels en leidingen in Haarlem. De verwachting is dat deze heffingsmogelijkheid per 2010 of 2011 komt te vervallen.

De heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB-woningen en niet-woningen, rioolrecht en afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) liggen in Haarlem € 55 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Ook hier is het onderdeel OZB de veroorzaker van de relatief lage opbrengst van de pakketheffingen. Op de onderdelen reinigingsrecht en riolering genereert de gemeente Haarlem respectievelijk € 21 en € 6 per inwoner meer aan opbrengst.

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2008 van de gemeente Haarlem vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2008. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente, in het theoretische geval dat zij in 2008 een aanvraag zou hebben ingediend, niet zou zijn toegelaten tot artikel 12. Per saldo liggen de opbrengsten die tot het belastingpakket behoren voor Haarlem afgerond bijna € 5,5 miljoen lager dan de norm in 2008.

**3 Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Haarlem zich in 2008 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep?**

Uit de vergelijking van de nettolasten van de gemeente Haarlem met de (norm) inkomsten van het gemeentefonds (de zogenaamde vergelijking met zichzelf) blijkt dat de gemeente Haarlem vooral meer lasten heeft op de clusters:

- 1 Kunst en ontspanning (€ 86 per inwoner);
- 2 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing ( € 31 p.i)
- 3 Groen (€ 24 per inwoner);
- 4 Wegen en water (€ 25 per inwoner).

Dat kan Haarlem zich permitteren omdat zij meer baten dan wel lagere nettolasten heeft op vooral de volgende clusters:

- 1 OZB (€ 21 per inwoner);
- 2 Overige eigen middelen (OEM) (€ 24 per inwoner);
- 3 Werk en inkomen (€ 26 per inwoner);
- 4 Maatschappelijke zorg (€ 28 per inwoner);
- 5 Educatie (€ 31 per inwoner).

*Bij de vergelijking van Haarlem met de selectiegroep worden gelijksoortige trends waargenomen. De bedragen wijken in sommige gevallen wel enigszins af (zie de cijfermatige samenvatting hierna).*

Samengevat in tabelvorm

In de tabellen 1a en 1b worden de grootste afwijkingen die zijn gevonden bij de vergelijking van de gemeente met zichzelf en het gemiddelde van de selectiegemeenten nog eens samengevat. Overigens wordt de vergelijking met zichzelf daarbij als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om eventuele financiële problemen te voorkomen en/of te verminderen.

Tabel 1a Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Haarlem met 'zichzelf' bedragen x € 1 per inwoner

Clusters	Hogere lasten	Lagere baten	Lagere lasten	Hogere baten
	dan het gemeentefonds		dan het gemeentefonds	
<b>Inkomstenclusters</b>				
OEM				24
OZB				21
<b>Uitgavenclusters</b>				
Werk en inkomen			26	
Maatschappelijke zorg			28	
Educatie			31	
Kunst en ontspanning	86			
Volkshuisvesting en RO	31			
Groen	24			
Wegen en water	25			
Totaal verschillen > € 20 per inwoner	<b>166</b>		<b>130</b>	

Tabel 1b Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Haarlem met de selectiegroep bedragen x € 1 per inwoner

Clusters	Hogere	Lagere	Lagere	hogere
	dan de selectiegroep		dan de selectiegroep	
<b>Inkomstenclusters</b>				
Algemene uitkering				51
OZB		82		
<b>Uitgavenclusters</b>				
Algemene ondersteuning			71	
Werk en inkomen			69	
Educatie			29	
Kunst en ontspanning	42			
Volkshuisvesting	68			
Groen	16			
Totaal verschillen > € 20 per inwoner	<b>208</b>		<b>220</b>	

## Aanbevelingen

Hieronder geven wij de aanbevelingen uit de begrotingsscan weer. Voor een nadere motivatie van deze aanbevelingen verwijzen we naar de inhoud van de begrotingsscan.

### 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 ga na in hoeverre er een relatie kan worden gelegd met eventuele ombuigingen dan voorstellen tot nieuw beleid (met andere woorden ga na of reallocatie van budgetten gewenst en mogelijk is).
- Breng het achterstallig onderhoud op de wegen in beeld en laat het structurele onderhoudsbudget zien in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, inclusief de daling nadat het achterstallig onderhoud is ingelopen.
- Neem in het overzicht van baten en lasten (artikel 17 van het BBV) de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma op.
- Neem in het overzicht van baten en lasten (artikel 17 van het BBV) de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma op.
- Neem in de toelichting op het overzicht van baten en lasten (artikel 19 van het BBV) een overzicht op van de geraamde incidentele baten en lasten.
- Maak financiële middelen vrij om de incidentele weerstandscapaciteit (= algemene reserve) verder te versterken.
- Neem informatie op over de (financiële) risico's van het niet realiseren van beleidsdoelen per verbonden partij.





## 1 INLEIDING

In deze inleiding schetsen wij de procedurele gang van zaken rond de begrotingsscan. Zo gaan wij in paragraaf 1.1 in op het doel van de begrotingsscan en staat in paragraaf 1.2 de gevolgde werkwijze. Paragraaf 1.3 bevat de kenmerken van de gemeente Haarlem en het gemiddelde van de selectiegroep. En ten slotte bevat paragraaf 1.4 de leeswijzer van de begrotingsscan.

### 1.1 Doel van de begrotingsscan

In het algemeen gesteld is het doel van de begrotingsscan drieledig. Allereerst verschaft de begrotingsscan de gemeente inzicht in de eigen financiële situatie, de begrotingsscan kan dan helpen om keuzen te maken bij ombuigingsoperaties of bij nieuw-voor-oud beleid discussies. De begrotingsscan tracht tevens de financiële functie van de gemeente te versterken en zo een mogelijke verdere cumulatie van financiële problematiek bij de gemeente te voorkomen. En ten slotte biedt de begrotingsscan de mogelijkheid om, in geval van een kwetsbare financiële situatie, te verkennen of de gemeente aan de toelatingseisen van artikel 12 van de Fvw voldoet. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit voor Haarlem niet van toepassing is.

Bij een raad en een college leeft soms de verwachting dat na een begrotingsscan de eventueel aanwezige financiële problemen opgelost zijn, maar dit is niet de doelstelling van de begrotingsscan. De begrotingsscan geeft geen pasklare oplossing voor eventuele problemen. In de begrotingsscan maken wij enkel eventuele problemen inzichtelijk. De gemeente dient ze zelf op te lossen.

De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De gemeente is verantwoordelijk voor het vervolg. Om deze reden is een reactie van de gemeente over de wijze waarop zij denkt om te gaan met de opgenomen aanbevelingen aan de provinciale toezichthouder (en een afschrift aan BZK) noodzakelijk. De wijze waarop de gemeente omgaat met de aanbevelingen wordt gemonitord door de toezichthouder.

De conclusies en aanbevelingen kunnen ook input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht.

### 1.2 Werkwijze

Deze begrotingsscan bestaat uit drie analyses. Als eerste kijken we naar de ontwikkeling van de financiële positie in de gemeente Haarlem. Hiervoor onderwerpen we de begroting, de jaarrekeningen, de weerstandscapaciteit van de afgelopen jaren en de kaders van de financiële voorschriften aan een onderzoek. In de tweede analyse vergelijken we de belastingdruk van de gemeente Haarlem met de selectiegroep. En in de derde analyse vergelijken we de nettolasten van de gemeente Haarlem op clusterniveau met zowel de toedeling van middelen uit het gemeentefonds als met de nettolasten van de selectiegroep. De drie analyses zijn te vatten in de volgende onderzoeksvragen:

#### Onderzoeksvraag 1

*Wat kan aan de hand van de gemeenterekeringen vanaf 2005, de begroting 2008 en de meerjarenraming 2009 tot en met 2011 over de financiële positie van de gemeente worden gezegd?*

#### Onderzoeksvraag 2

*Doen zich tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*

#### Onderzoeksvraag 3

*Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Haarlem zich in 2008 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep?*

#### Basisgegevens

Uitgangspunt van onze werkwijze is de begroting 2008 zoals die in november 2007 vastgesteld, inclusief de daarna vastgestelde begrotingswijzigingen (tot en met de 1ste bestuursrapportage) en de jaarrekening 2007 van de gemeente Haarlem. De begrotingscijfers zijn door de gemeente (in september 2008) aangeleverd.

### 1.3 Kenmerken

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Haarlem is in nauw overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Deze gemeenten zijn: Amersfoort, Arnhem, Leiden en 's-Hertogenbosch. Met uitzondering van de gemeente Arnhem hebben alle genoemde gemeenten een matige sociale structuur en een sterke centrumfunctie. De sociale structuur van de gemeente Arnhem is zwak.

In tabel 2 staan de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Haarlem en de selectiegroep.

Tabel 2: Structuurkenmerken

Structuurkenmerken	Haarlem	Selectiegroep
Aantal inwoners	146.960	134.551
Aantal woonruimten	73.178	64.299
Gemiddelde woningbezetting	2,01	2,09
Aantal jongeren (<20 jaar)	31.999	31.206
Lokaal klantenpotentieel	167.580	157.430
Omgevingsadressendichtheid	231.169	147.672
Huishoudens met een laag inkomen	24.050	19.618
Algemene uitkering per inwoner	1.067	1.022

*Bron: volumina uitkering gemeentefonds betaalmaand januari 2008*

Wat opvalt, is dat in Haarlem in vergelijking met de selectiegroep sprake is van een substantieel hogere omgevingsadressendichtheid. Dit veronderstelt dat er in Haarlem relatief veel hoogbouw is vergeleken met de selectiegroep. De hoge OAD komt door een absoluut en relatief zeer grote bebouwingsdichtheid, met eveneens relatief en absoluut weinig groen binnen de gemeentegrenzen. Bovendien heeft Haarlem veel boven- en benedenwoningen in de vorm van gestapelde laagbouw. De compactheid van de bebouwing heeft ook gevolgen voor de kosten van onderhoud.

De OAD is een indicatie voor de centrumfunctie van de gemeente. Een hoge OAD verklaart een relatief hoge centrumfunctie.

#### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoorden wij de eerste onderzoeksvraag door te focussen op de jaarrekening 2007 de begroting 2008, de meerjarenraming 2009 tot en met 2011, de weerstandscapaciteit en de verschillende financiële voorschriften. In hoofdstuk 3 vergelijken wij de gemeente Haarlem met de selectiegroep op de punten belastingen/rechten en belastingdruk. Hoofdstuk 4 bevat de vergelijking op clusterniveau met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en op subclusterniveau met de selectiegroep.



## 2 DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE HAARLEM

### 2.1 Inleiding

**In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de financiële positie van de gemeente Haarlem aan de hand van de begroting 2008, de meerjarenraming 2009 tot en met 2013 en de gemeenterekeningen vanaf 2005.**

Om dit beeld te kunnen geven, wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: het financiële beleid (paragraaf 2.2), de begroting en meerjarenraming (paragraaf 2.3), de vermogenspositie (paragraaf 2.4), de jaarrekeningen (paragraaf 2.5) en onderwerpen uit de verplichte paragrafen (paragraaf 2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen (paragraaf 2.7).

Het onderzoek voor deze begrotingsscan is uitgevoerd in de periode september 2008 – januari 2009 basis van het cijfermateriaal dat beschikbaar was medio september 2008. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de begrotingen 2008 (en 2009 concept), de tot september 2008 door de raad vastgestelde tussentijdse rapportages en begrotingswijzigingen, alsmede de (concept)meerjarenraming 2009-2013 en de jaarrekeningen 2005-2007.

Overigens is deze begrotingsscan niet de eerste begrotingsscan die in de gemeente Haarlem is uitgevoerd. In 2007 is ook een dergelijk onderzoek verricht, zij het in de vorm van een quick scan.

Destijds is onder meer aanbevolen om:

- Na te gaan 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. Het college van burgemeester en wethouders heeft in haar reactie op de quick scan aan de raad meegedeeld, dat de scan geen grote verrassingen te zien gaf. Dit werd gezien als 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.
- De lasten van de functie kostenplaatsen bij de begroting 2008 toe te rekenen aan de clusters en functies waarvoor de lasten gemaakt zijn. Dit is gerealiseerd met ingang van de begroting 2008.
- Over te gaan tot versneld afschrijven van de gekapitaliseerde onderhoudslasten van de wegen. Bij de besluitvorming over het onderwijshuisvestingsplan (medio 2007) is besloten de afschrijvingstermijn van de onderwijsinvesteringen die gedaan zijn vóór 1997, van 60 jaar zullen worden teruggebracht naar 40 jaar. Voorwaarde is wel dat de begroting dat toelaat en dat is nog niet het geval. Haarlem heeft als beleid dat onderhoudslasten niet worden geactiveerd, tenzij het om levensduurverlengend onderhoud gaat of een herinrichting van een gebied. In dat geval moet een eventueel restant aan boekwaarde van de vorige investering ineens worden afgeschreven op het moment van vervangen.

Geconstateerd is dat op 28 augustus 2007 de begrotingsscan is besproken in het college van burgemeester en wethouders. Echt nieuwe feiten had het

rapport voor Haarlem niet opgeleverd.

In 2007 is ook door de provincie een rapport uitgebracht over de financiële positie van de gemeente Haarlem. Een belangrijk element van dat rapport is de analyse van de financiële positie van de gemeente: hoe kijkt de provincie aan tegen het financiële reilen en zeilen van de gemeente. De provincie kwalificeerde de financiële positie in 2007 als matig.

Het oordeel 2008 is niet afzonderlijk afgegeven. Deze paragraaf vervangt de analyse van de financiële positie voor dat jaar.

Vast is komen te staan dat Haarlem een aanmerkelijk financieel probleem had, vooral op het gebied van onderhoud kapitaalgoederen. De gemeente is zich de afgelopen jaren echter zeer bewust geworden van de zorgelijke financiële situatie en heeft deze uiteindelijk met voortvarendheid aangepakt. Op dit moment kwalificeert de provincie de financiële positie van de gemeente als *redelijk*. De verbetering is voornamelijk het gevolg van een verbeterde incidentele weerstandscapaciteit. Daarnaast heeft Haarlem langzaam aan de zaken kunnen stabiliseren (het onderhoud is nog niet op niveau, maar verslechtert niet verder en de financiële perspectieven ogen gunstiger). Daarbij kan aangetekend worden dat in de afgelopen jaren vrijwel alle voorgenomen bezuinigingen zijn gerealiseerd. Een duurzaam financieel evenwicht lijkt dan ook haalbaar als de gemeente de ingezette lijn volgt en afmaakt.

In overleg met BZK en de toezichthouder heeft de gemeente besloten voor 2008 de uitvoering van een volledige begrotingsscan aan te vragen.

## **2.1 Het financiële beleid**

De gemeente is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De wetgever legt in artikel 189 van de Gemeentewet de verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting bij de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten (GS) toetsen op basis van de Gemeentewet<sup>1</sup> vervolgens of de begroting naar hun oordeel in evenwicht is. De begroting en de jaarrekening dienen te zijn ingericht volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Bij de begrotingsbeoordeling hanteren GS als toezichthouder de criteria die in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader Zichtbaar Toezicht zijn vastgesteld.

Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente neemt de begroting een centrale plaats in. Van belang is de vraag of er al dan niet sprake is van een structureel evenwichtige financiële situatie in een gemeente.

Dit houdt in dat het beleid van een gemeente erop gericht moet zijn dat de structurele lasten worden gedekt door de structurele baten.

Het begrotingsbeleid kan niet los worden gezien van de andere elementen van het financiële beleid. Hierbij valt te denken aan het beleid op de onderdelen zoals dat is vastgelegd in een aantal verplichte paragrafen op grond van het BBV (lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid) en overigens ook aan de verplichte verordeningen op grond van de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet, waarin de kaders van het financiële beleid en beheer worden vastgelegd.

Samenhangend beleid op deze terreinen vormt een randvoorwaarde voor een gezonde financiële positie. Het beleid op de afzonderlijke terreinen dient

---

<sup>1</sup> Artikel 203 Gemeentewet

onderbouwd en door de raad vastgesteld te zijn.

Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan:

- De inrichting van de begroting en meerjarenraming, afgezet tegen de eisen van het BBV.
- De cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen op grond van artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet.
- De tijdige inzending van de begroting, de jaarrekening en andere stukken.

### **2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV**

In het BBV zijn voorschriften vastgelegd over de wijze waarop de begroting moet worden ingedeeld en welke informatie moet worden verstrekt. De doelstelling van dat besluit is het verbeteren dan wel versterken van het inzicht van de raad in de financiële positie. In dit onderdeel wordt de begroting 2008 beoordeeld op het naleven van het BBV. In bijlage 6 staan (in de checklist begroting 2008 op aanwezigheid via BBV voorgeschreven onderdelen) de resultaten van deze beoordeling.

Artikel 7 van het BBV bepaalt dat de begroting bestaat uit een tweetal onderdelen: a) de beleidsbegroting en b) de financiële begroting. Voor de relevante artikelen<sup>2</sup> verwijzen wij u naar bijlage 7.

#### **Beleidsbegroting**

De beleidsbegroting bestaat uit een programmaplan en de paragrafen. Het programmaplan bestaat uit de te realiseren programma's en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen inclusief het bedrag voor onvoorzien. Een programma bestaat uit de zogenaamde drie W-vragen: wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten, wat zal ervoor worden gedaan om de effecten te bereiken en wat mag het kosten?

De gemeente Haarlem werkt met een beleidsbegroting bestaande uit een inleidend deel, de programma's, de verplichte paragrafen en een deel bijlagen, waarin opgenomen de financiële begroting. De gemeente hanteert tien programma's.

Het BBV schrijft in artikel 9 een zevental paragrafen voor. In de daarop volgende artikelen is de inhoud van de diverse paragrafen nader uitgewerkt. De zeven verplichte paragrafen zijn: lokale heffingen, weerstandvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

Voor zover kan worden geconstateerd zijn de financiële besluiten genomen door de juiste personen c.q. instanties op grond van de daartoe opgestelde voorschriften. GS zijn van mening dat de financiële bescheiden van Haarlem voldoende de wet en de voorschriften volgen en dat een en ander zich in de loop der tijd steeds verder zal verfijnen.

#### Lokale heffingen

In deze paragraaf besteedt Haarlem aandacht aan alle elementen zoals voorgeschreven in het BBV. De uitgangspunten voor het tarievenbeleid, de opbrengsten en tarieven van de diverse gemeentelijke heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingenbeleid maken onderdeel uit van deze paragraaf.

---

<sup>2</sup> Artikelen 7 tot en met 23 van het BBV

### Weerstandvermogen

De gemeente benoemt in deze paragraaf de kaders voor haar beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen. Tevens is er een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de aanwezige risico's. De verhouding weerstandcapaciteit versus risico's kan op dit moment op basis van de door de gemeente berekende ratio's als evenwichtig worden betiteld.

### Onderhoud kapitaalgoederen

Haarlem benoemt de diverse onderdelen en activiteiten binnen dit kader. De gemeente kampt nog steeds met een achterstand in het onderhoud van de kapitaalgoederen. In het Coalitieakkoord is het wegwerken van de achterstandssituatie als één van de prioriteiten opgenomen. Op grond van de nota herijking normbudgetten wordt op dit moment verdere invulling gegeven aan het op niveau brengen van de reguliere onderhoudsbudgetten.

### Financiering

Artikel 13 BBV geeft aan dat deze paragraaf informatie dient te bevatten over de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille, zoals onder meer de publieke taak, het prudent beheer, het gebruik van derivaten en het verwachte risicoprofiel. Haarlem besteedt in deze paragraaf aandacht aan een aantal van deze onderdelen. Net als in voorgaande jaren worden onder andere genoemd de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Globaal wordt ingezoomd op de rentevisie en het eigen risicoprofiel. Haarlem haalt aan dat de kaders voor het beleid op dit terrein feitelijk zijn vastgelegd in de Wet fido en het voor de gemeente geldende treasurystatuut. Het is de toezichthouder bekend dat Haarlem strengere regels hanteert dan de Wet fido voor wat betreft de vereiste ratings. Single A voor uitzettingen tot 6 maanden, double A voor uitzettingen tot 1 jaar en triple A voor uitzettingen langer dan 1 jaar.

### Bedrijfsvoering

De op dit onderdeel betrekking hebbende paragraaf is onder meer gestoeld op de uitgangspunten uit de 'Visie op planning en control'. De inhoud is voor een groot deel gerelateerd aan de organisatieveranderingen bij de gemeente. Hoewel over de bedrijfsvoering wordt gesteld dat het een afspiegeling is van de visie en ambities voor en van de stad Haarlem, is in de paragraaf een relatie met de uitvoering van de programma's niet direct benoemd.

### Verbonden partijen

Haarlem komt in deze paragraaf tot een opsomming van de gemeenschappelijke regelingen, stichtingen/verenigingen waarmee de gemeente een verbinding heeft en benoemt per verbonden partij de ontwikkelingen. In 2008 bevatte de begroting ook een afzonderlijke paragraaf Subsidies; vanaf de begroting 2009 is dit een onderdeel van de paragraaf Verbonden partijen (zie ook 2.6.3).

### Grondbeleid

In deze paragraaf worden de beleidsuitgangspunten voor het grond- en vastgoedbeleid in Haarlem benoemd. Tevens zijn prognoses van de exploitaties opgenomen en wordt summier ingezoomd op de nieuwe Grondexploitatiewet (Zie ook 2.6.4)

### Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)

Haarlem hanteert naast de verplichte paragrafen (met ingang van de begroting 2009) een afzonderlijke paragraaf over dit onderwerp. De eerste



aanzet is nog een globale uiteenzetting van de lopende ontwikkelingen; na het vaststellen van een meerjarig beleidsplan ter zake door de raad zal aan deze paragraaf naar verwachting meer inhoud kunnen worden gegeven.

### **Financiële begroting**

Naast het programmaplan en de paragrafen verplicht het BBV ook tot het opstellen van een financiële begroting. Deze bestaat ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie. In de toelichting moet informatie worden gegeven over de incidentele baten en lasten, die in de begroting zijn opgenomen. Dit versterkt het inzicht in zowel de incidentele als de structurele effecten van de begroting en meerjarenraming. In de artikelen 7, 17 en 19 tot en met 23 van het BBV is opgenomen, waaraan de financiële begroting moet voldoen.

De financiële begroting is in samenvatting bij het onderdeel programma's opgenomen. Voor een beter inzicht moet dit onderdeel in samenhang met bijlage 5.1 van het begrotingsboek worden gelezen.

De verbeterpunten voor de inrichting van de begroting in relatie tot een optimale (en ook voorgeschreven) informatiewaarde zijn:

- In het overzicht van baten en lasten (artikel 17 van het BBV) ontbreken de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma. De geraamde toevoegingen en onttrekkingen staan in een aparte paragraaf wel allemaal genoemd, met vermelding van het betreffende programma. Vermelding per programma heeft inmiddels de aandacht van de gemeente.
- In de toelichting op het overzicht van baten en lasten (artikel 19 van het BBV) is geen overzicht opgenomen van de geraamde incidentele baten en lasten. Het nieuwe financiële systeem van de gemeente is op begrotingsbasis nog niet volledig ingericht om een dergelijk overzicht te genereren. Met ingang van de begroting voor 2010 zal geprobeerd worden de verbeterslag op dit punt te maken.

### **De meerjarenraming**

De meerjarenraming van Haarlem is op basis van mutaties in totalen opgenomen met daaraan gekoppeld de eindresultaten. Op programmaniveau blijven de ramingen beperkt tot het begrotingsjaar.

Hoewel niet conform het BBV kan de toezichthouder met deze opzet uit de voeten omdat de ontwikkeling van de resultaten voldoende duidelijk en te volgen is.

## **2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen**

In paragraaf 2.2.1 zijn de begroting en meerjarenraming getoetst aan het BBV. De planning en controlcyclus van de gemeente bestaat echter uit meer documenten die onontbeerlijk zijn voor een verantwoord financieel beleid. Zo dient op grond van de Gemeentewet de raad verordeningen vast te stellen voor:

- de uitgangspunten van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie<sup>3</sup>;
- de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie<sup>4</sup>;

---

<sup>3</sup> Artikel 212 van de Gemeentewet

<sup>4</sup> Artikel 213 van de Gemeentewet

- het periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur<sup>5</sup>.

### **Verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet**

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. De verordening bevat in ieder geval:

1. regels voor waardering en afschrijving van activa;
2. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze worden geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
3. regels betreffende de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

De raad heeft de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet vastgesteld op 8 juni 2007. Hierin is onder andere besloten dat het college de raad informeert door middel van tussentijdse (bestuurs)rapportages. Deze rapportages worden in de regel in mei en oktober van het lopende begrotingsjaar aangeboden. In de praktijk vertaalt dit zich naar een tweetal bestuursrapportages. Daarnaast is ook vastgelegd dat het college een nota aanbiedt met de kaders voor de volgende begroting en de daarbij behorende bijgestelde meerjarenramingen.

Naast de rapportages betreffende de (realisatie van de) begroting heeft de raad in de genoemde verordening ook vastgelegd dat jaarlijks door het college informatie wordt aangeleverd over de financiële meerjarenprognoses aangaande de uitvoering van de investeringen en de grondexploitaties. In het protocol actieve informatieplicht is tevens aangegeven wanneer de raad tussentijds wordt geïnformeerd.

In de verordening heeft Haarlem gekozen om zo veel mogelijk zaken pragmatisch te kunnen regelen. Veel kan via afzonderlijke nota's.

Vanaf 2001 zijn wel verbetertrajecten ingezet op het terrein van de krediet- en budgetbewaking. Inmiddels is onder meer een nieuw financieel systeem geïmplementeerd, wordt er gewerkt aan een groter bewustzijn rondom het investeringsgedrag en aan de risicobeheersing. Zo probeert de gemeente stapsgewijs steeds verder te komen naar een goede invulling van de financiële functie.

### **Verordening op grond van artikel 213 van de Gemeentewet**

De accountant controleert de jaarrekening en geeft op basis hiervan een verklaring af waarin hij een oordeel geeft over de rechtmatigheid en het getrouwe beeld. Daarnaast gaat hij in zijn verslag in op zijn bevindingen. In het eerste lid van artikel 213 van de Gemeentewet wordt geregeld dat er binnen de gemeente regels worden gesteld die voldoende zorg voor de controle waarborgen. In de rest van artikel 213 wordt een aantal regels voor de accountantscontrole gesteld. Deze onderdelen van artikel 213 regelen dus dat er een externe controle is op de rechtmatigheid. De raad gebruikt de

---

<sup>5</sup> Artikel 213a van de Gemeentewet

accountantsverklaring en het verslag van bevindingen om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop het college zich van haar bestuursbevoegdheden heeft gekweten.

Op de 213-verordening heeft GS geen op- of aanmerkingen.

### **Verordening op grond van artikel 213a van de Gemeentewet**

Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken. Bovendien stelt het college de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van het verslag.

Het college van burgemeester en wethouders van Haarlem voert jaarlijks twee onderzoeken uit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de rekenkamer gaat het hierbij om een zelfonderzoek.

In dat kader zijn in 2008 onderzoeken gedaan naar:

- De omvang van de overhead in de Haarlemse organisatie.
- De control (sturing en beheersing) van deelnemingen en (grote) gesubsidieerde organisaties.

De resultaten van deze onderzoeken zijn begin 2009 aan de raad gepresenteerd.

Voor 2009 staan de volgende onderwerpen op de rol.

- Doelmatigheid bedrijfsvoering sociale zaken en werkgelegenheid
  - Doelmatigheid besteding opbrengst afvalstoffenheffing
- Er is voor 2009 een budget beschikbaar van € 100.000 voor het uitvoeren van doelmatigheidsonderzoeken ex artikel 213a.

### **2.2.3 Tijdige inzending en vaststelling van de begroting, jaarrekening en andere stukken.**

Naast de hiervoor toegelichte materieel inhoudelijke bepalingen bevat de Gemeentewet tevens regelgeving voor de tijdige inzending aan GS van zowel de vastgestelde begroting als de jaarrekening. De termijn voor de vastgestelde begroting is daarbij gesteld op uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. Voor de vastgestelde jaarrekening geldt 15 juli van het jaar, volgend op het rekeningjaar. Overschrijding van de gestelde termijnen kan gevolgen hebben voor de vorm van het financiële toezicht op de gemeente.

De vastgestelde begroting 2008 en de jaarrekening 2006 zijn tijdig ingezonden. Ook de afgelopen jaren heeft de gemeente steeds aan de wettelijke termijnen voldaan. Ook de jaarrekening 2007 is tijdig (op 11 juni 2008) door de toezichthouder ontvangen. Doordat de jaarrekening steeds binnen de wettelijke termijn wordt vastgesteld is het mogelijk de structurele effecten binnen de nieuwe begroting te verwerken. Het inzenden van begrotingswijzigingen is wettelijk verplicht, waarbij de wettelijke termijn (binnen twee weken na vaststelling door de gemeenteraad) in acht genomen dient te worden. De begrotingswijzigingen over de afgelopen begrotingsjaren zijn door de provincie ontvangen, zij het niet altijd binnen de termijn van

twee weken.

## 2.3 Begroting en meerjarenraming

De begrotingspositie van de gemeente Haarlem wordt beoordeeld aan de hand van zowel het verleden, het heden als de toekomst. In de eerste plaats wordt ingegaan op de financiële positie in historisch perspectief, waarbij teruggeblikt wordt vanaf de begrotingssituatie 2005. De uiteindelijke weerslag van de uitvoering van begrotingen in de afgelopen jaren komt in paragraaf 2.5 (Jaarrekeningen) aan de orde. In de tweede plaats wordt beoordeeld of de huidige begroting 2008 en de (concept)meerjarenraming 2009 tot en met 2013 materieel in evenwicht is. Dit wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten én is er sprake van reële baten en lasten.

### 2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief

In tabel 2.1 is op basis van de begroting en meerjarenraming over de afgelopen drie jaren het begrotingssaldo weergegeven en de eventuele correcties daarop leidend tot het structurele saldo. Gekozen is voor een gecompriemd overzicht waarbij geen bijstellingen vanuit de toezichthouder zijn doorgevoerd.

**Tabel 2.1: Structureel begrotingssaldo** (bedragen met een minteken zijn nadelig)

Bedragen x € 1.000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Begroting 2005</b>									
Gepresenteerd saldo	-3300	-400	2000	400	-300				
Ontwikkelingen en maatregelen	3300	800	1600	700	0				
Structureel saldo	0	400	3600	1100	-300				
<b>Begroting 2006</b>									
Gepresenteerd saldo		1687	1019	743	278	-479			
Ontwikkelingen en maatregelen		-970	-619	182	55	-68			
Structureel saldo		717	400	925	333	-547			
<b>Begroting 2007</b>									
Gepresenteerd saldo			1044	849	-701	1199	1619		
Ontwikkelingen en maatregelen			-1044	-1057	153	-1057	-1357		
Structureel saldo			0	-208	-548	142	262		
Nieuw beleid			500	1000	1500	2000	2000	2000	2000

\* Structureel saldo = gepresenteerd saldo – incidentele baten + incidentele lasten +/- overige correcties

Bij het vaststellen van het toezichtregime voor 2004 (repressief) heeft Haarlem de inspanningsverplichting op zich genomen om uiterlijk bij de presentatie van de Kadernota 2004 een structureel herstel van het begrotingsevenwicht aan te tonen. Met het opstellen van die kadernota werd naar de mening van de toezichthouder voldoende uitwerking gegeven aan de inspanningsverplichting. Bij de provincie bestond voldoende vertrouwen dat de financiële positie van Haarlem zich op termijn weer in gunstige zin zou kunnen gaan ontwikkelen. Met name omdat ook de raad zich nagenoeg aan alle voorstellen had gecommitteerd.

Echter, na de Kadernota 2004 hebben diverse ontwikkelingen ertoe geleid dat voor 2005 wederom een tekortsituatie ontstond. Voor circa € 3,3 miljoen

moesten er maatregelen worden getroffen om uiteindelijk weer een sluitende begroting 2005 te kunnen presenteren. In dit plaatje waren echter ook eenmalige maatregelen opgenomen (zoals verwachte renteopbrengsten en opbrengsten uit verkopen). Hierdoor was er nog geen sprake van een materieel in evenwicht zijnde begroting.

In de Kadernota 2005 werd het beeld verder geactualiseerd. Een overschot werd verwacht van circa € 1,1 miljoen onder meer als gevolg van bijstellingen in de algemene uitkering en het verlengen van de externe instroomstop tot 2006.

In bestuurlijk overleg met de toezichthouder (december 2005) is door het college van burgemeester en wethouders van Haarlem aangegeven dat - met het oog op de verbetering van de financiële positie - in het eerste kwartaal van 2006 uitwerkingen zouden worden gepresenteerd met diverse saneringsscenario's. Het accent zou daarbij nog meer moeten verschuiven van 'beleid naar uitvoering'. Een en ander heeft zijn beslag gekregen in de nota Overdrachtsdossier Financiën (februari 2006).

Haarlem presenteerde daarbij voor 2006 op papier een sluitende begroting en een meerjarenperspectief met eveneens positieve resultaten. Van een materieel evenwicht was echter nog geen sprake. Voor 2006 bleven nog kunstgrepen nodig om de baten en lasten in balans te houden. Daartoe werden onder andere extra onderuitputting en het achterwege laten van inflatiecorrectie ingezet. Onzekere factoren daarnaast bleven de precarioheffing op nutsvoorzieningen, het achterstallig onderhoud en de opbrengsten uit verkopen (ook op termijn). Tevens was er een aantal aanzienlijke risico's waarvoor dekking nog moest worden gezocht. Met een incidentele weerstandscapaciteit die onverkort laag was (zowel algemene reserve als vanuit de grondexploitatie), moesten er dus nog slagen gemaakt worden.

De begroting 2007 vertoonde na de 3<sup>e</sup> bestuursrapportage over 2006 een uitkomst van € 193.000 batig. Bijstellingen tot en met de 1<sup>e</sup> Bestuursrapportage 2007 veranderden dit beeld in gunstige zin. Een van de maatregelen die hiertoe heeft bijgedragen was het al in 2007 kunnen realiseren van de voor 2011 geplande taakstelling op het terrein van de WWB (voordeel € 3,5 miljoen).

Het beeld leunde wel zwaar op de veronderstelling dat alle bezuinigingstaakstellingen gerealiseerd zouden worden. Het ging daarbij in 2012 om een bedrag van in totaal € 34,2 miljoen. Voor 2007 bedroegen de voorgestelde bezuinigingen ruim € 10 miljoen. Deze betroffen onder meer € 4,4 miljoen doelmatigheidsdiscussie, € 2,7 miljoen personele aspecten en € 1 miljoen uitstroom bijstand.

Gelet op die omvangrijke ombuigingstaakstelling en de reële veronderstelling dat het op onderdelen niet zou lukken om hieraan tijdig invulling te geven, was voor dat jaar ook een stelpost niet gerealiseerde bezuinigingen opgenomen van € 1,6 miljoen. In de (meerjaren)ramingen waren wel lasten voor onderhoud opgenomen om te kunnen toewerken naar een "normaal" onderhoudsniveau van de eigendommen in 2010. Een en ander conform de wens van de toezichthouder. In september 2007 leek voor dat jaar een sluitende exploitatie mogelijk.

In het Coalitieakkoord is vastgelegd voor 2007 - 2010 jaarlijks een bedrag van € 0,5 miljoen uit te trekken voor nieuw beleid.

Voor 2007 is het totale bedrag van € 500.000 besteed aan de versterkte wijkaanpak. Er was voor gekozen om de middelen als volgt in te zetten: € 250.000 voor wijkgericht werken, € 80.000 beleid ter bestrijding van herrieschoppers, € 10.000 voor SAMS, € 30.000 aan "jongeren tellen mee",

€ 50.000 aan drugsbeleid en € 80.000 aan opruimen troep.

Uit het vorenstaande historische overzicht valt op te maken dat de gemeente zich de afgelopen jaren zeer bewust is geworden van de zorgelijke financiële situatie en deze uiteindelijk met voortvarendheid heeft aangepakt. Daarbij kan aangetekend worden dat in de afgelopen jaren vrijwel alle voorgenomen bezuinigingen zijn gerealiseerd.

Behalve de ontwikkeling op begrotingsbasis zijn de realisatiecijfers uiteraard ook van belang. In paragraaf 2.5 wordt op de jaarrekeningen afzonderlijk ingegaan.

### 2.3.2 Begroting 2008 en meerjarenraming 2009-2013

De kern van de beoordeling van de financiële positie in deze begrotingscan ligt in de toets van de begroting 2008 zoals die door de raad is vastgesteld en de (concept)meerjarenraming 2009-2013. Beoordeeld wordt of de huidige begroting en de meerjarenraming materieel in evenwicht zijn. Dit wil zeggen, zijn de structurele lasten gedekt door structurele baten én is er sprake van reële baten en lasten.

In tabel 2.2 is de totstandkoming van het begrotingsaldo opgenomen met als uitgangspunt het gepresenteerde saldo op de begroting 2008 en de daarna opgetreden ontwikkelingen. In dit overzicht zijn de wijzigingen bekend tot en met de septembercirculaire 2008 verwerkt.

**Tabel 2.2: Structureel begrotingsaldo**

Bedragen x € 1.000	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Begroting 2008						
Gepresenteerd saldo	2867	1413	293	504	1248	1467
Ontwikkelingen en maatregelen	-1142	-1313	-31	-257	-799	-1471
Structureel saldo	1725	100	262	247	449	96
Nieuw beleid	1000	1500	2000	2000	2000	2000

Indien het structureel saldo negatief is in een bepaald jaar, is er geen sprake van materieel evenwicht in dat jaar. Er is sprake van duurzaam financieel evenwicht (DFE)<sup>6</sup> als - met inachtneming van het risicoprofiel van de gemeente - aannemelijk is dat in beginsel binnen de termijn van de meerjarenraming een situatie van materieel evenwicht ontstaat voor zowel het bestaande als het nieuwe beleid dat zich daarna, blijkens een volgende meerjarenraming, bestendigt.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de begroting 2008 (is er sprake van materieel evenwicht?), op de (concept)meerjarenraming 2009-2013 (is er sprake van duurzaam financieel evenwicht?) en op de toezichtvorm.

<sup>6</sup> In een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet is onder meer het criterium duurzaam financieel evenwicht (DFE) voor gemeenten en provincies opgenomen. Het verschil met het huidige criterium van sluitendheid van de begroting is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat. In een bestuurlijk overleg op 5 december 2005 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gedeputeerden financieel toezicht is besloten dit wetsvoorstel aan te houden tot de resultaten van toezichtpilots in de provincies Limburg en Noord-Brabant bekend zijn. In genoemd bestuurlijk overleg is afgesproken het nieuwe kader zoveel mogelijk te volgen. Dit betekent dat het toezichtcriterium duurzaam financieel evenwicht wordt toegepast zonder daaraan de sanctie preventief toezicht te (kunnen) verbinden die het wetsvoorstel beoogt.

## **Begroting 2008**

De begroting 2008 vertoonde in eerste opzet een positief saldo van € 2,9 miljoen. Na de tweede Bestuursrapportage 2007 kon dit bijgesteld worden tot € 2,6 miljoen. Een bedrag nog nader te bepalen bezuinigingen van € 1,0 miljoen zou bij de Kadernota 2008 nog worden ingevuld. Verwerkingen tot en met de 2<sup>e</sup> Bestuursrapportage 2008 veranderde dit beeld in een geraamd positief resultaat van € 1,7 miljoen. De daling is onder meer het gevolg van extra lasten voor de inhuur van personeel voor de aanpak van het achterstallig onderhoud; voordelige ontwikkelingen treden op bij de bouwleges, WMO, WWB en de rente.

Voorgenoemde bezuinigingen moeten gevonden worden binnen een reductie van de overhead. Voor nieuw beleid is in de begroting voor 2008 conform het Coalitieakkoord voor 2007 – 2010 een bedrag van € 500.000 voor evenementen en cultuur en € 500.000 voor het minimabeleid opgenomen.

Haarlem besteedt haar geld binnen de grenzen die zij daartoe heeft. Het overgrote deel van het lastenpatroon is gelabeld aan 'vaste zaken'. Daar waar de gemeente beleidsvrijheid heeft, worden de gelden in eerste instantie gehangen aan de zaken die in het coalitieakkoord geprioriteerd zijn. De gemeente houdt daarbij het realiteitsgehalte in het vizier zoals onder andere blijkt uit het feit dat voor 2009 gekozen is om de jaarlijkse impuls ad € 0,7 miljoen ter ophoging van de reguliere onderhoudsbudgetten in de pas te laten lopen met de beschikbare capaciteit voor uitvoering. Nu worden deze middelen ingezet voor dekking van de kapitaallasten van investeringen ten behoeve van het wegwerken van het achterstallig onderhoud.

Met inachtneming van deze handelwijze kan gesteld worden dat de begroting voor 2008 een structureel evenwicht vertoont. Ondanks de gestage groei naar de gewenste c.q. noodzakelijke omvang van de onderhoudsbudgetten en algemene reserve is de provincie van mening dat zolang deze niveaus nog niet bereikt zijn, er nog geen sprake is van een materieel evenwicht.

## **Meerjarenraming 2008-2012 (en 2009-2013)**

De meerjarenramingen 2009-2013 is vastgelegd in de (concept)begroting voor 2009 en het daarbij behorende perspectief tot en met 2013. Binnen de door de gemeente gehanteerde uitgangspunten zijn voor alle jaren overschotten te constateren. Ten opzichte van de prognoses bij de begroting 2008 is weliswaar een verslechtering waar te nemen, maar dit is hoofdzakelijk het gevolg van het aframen van de precariobelasting op ondergrondse leidingen van energiebedrijven. Het gemis wordt binnen de begroting opgevangen, voor een groot deel door lagere rentekosten.

Gelet op de door de gemeente Haarlem aangeleverde gegevens is het aannemelijk dat op de korte termijn een situatie van materieel evenwicht ontstaat voor zowel het bestaande als het nieuwe beleid. In dat geval zou er sprake zijn van duurzaam financieel evenwicht.

## **Toezichtvorm 2008**

Volgens artikel 203 van de Gemeentewet behoeft de begroting van een gemeente goedkeuring indien deze naar het oordeel van GS niet in evenwicht is en het volgens de meerjarenraming niet aannemelijk is dat het evenwicht binnen de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht. Dit is het zogenaamde preventieve toezicht. Als de begroting naar het oordeel van GS in evenwicht is en als die niet in evenwicht is maar het volgens de meerjarenraming aannemelijk is dat het evenwicht binnen de eerstvolgende

jaren tot stand wordt gebracht, behoeft de begroting van een gemeente geen goedkeuring en is er sprake van repressief toezicht. De begroting moet niet alleen formeel boekhoudkundig, maar ook materieel in evenwicht zijn. Dit houdt in dat de structurele lasten en de daar tegenoverstaande structurele baten tenminste met elkaar in evenwicht zijn. Dit geldt ook voor de eenmalige lasten en de eenmalige baten. In het gemeenschappelijk financieel toezichtkader *Zichtbaar Toezicht* zijn de belangrijkste uitgangspunten weergegeven ter bepaling van het evenwicht in de begroting. De financiële vertaling van de beheerplannen kapitaalgoederen in de begroting en de meerjarenraming is daarbij een belangrijk aspect.

In het Coalitieakkoord heeft Haarlem vier hoofdpunten benoemd, waaronder:

- binnen vier jaar zijn de onderhoudsbudgetten op normniveau en
- is er naast een sluitende begroting weer een robuustere reservepositie.

Het gemeentebestuur heeft met dit programma een behoorlijke inspanningsverplichting op zich genomen. De toezichthouder heeft in zijn brief over het toezichtregime voor 2006 dan ook gemeld, dat hij vindt dat zowel de raad als het college van Haarlem de laatste jaren meer dan voorheen de nodige zeilen bijgezet hebben om de problemen te klaren. Hierdoor heeft hij tot op heden het instellen van preventief toezicht achterwege gelaten en daarmee de raad de mogelijkheid geboden om op termijn invulling te geven aan zijn in de Gemeentewet neergelegde verantwoordelijkheid voor het presenteren van een reëel sluitende begroting en meerjarenraming.

## **2.4 Vermogenspositie**

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook noodzakelijk een beeld te vormen over de vermogenspositie. De vermogenspositie wordt beoordeeld op basis van de drie **R**'s: Reservepositie, Risico's en Ratio's. De reservepositie is het eigen vermogen van de gemeente dat bestaat uit de algemene- en bestemmingsreserves én de stille reserves. Voor alle duidelijkheid, de voorzieningen behoren niet tot het eigen vermogen van de gemeente. Tegenover elke voorziening staat een verplichting. Een voorziening is dan ook niet vrij besteedbaar.

De aanwezigheid van risico's bepaalt de mate waarin weerstandscapaciteit nodig is en dus de mate waarin het eigen vermogen geblokkeerd wordt voor weerstandscapaciteit. Voor reguliere risico's, die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, kan een voorziening worden getroffen of kan een verzekering worden afgesloten. Voor deze risico's is geen weerstandscapaciteit nodig. Voor alle overige niet voorzienbare (!) risico's dient de gemeente te allen tijde weerstandscapaciteit te bezitten om de uitvoering van het beleid niet in gevaar te brengen. De ratio's belichten de vermogensbestanddelen en de financieringspositie van een gemeente nader. De financieringspositie en -structuur zijn belangrijke onderdelen binnen de financiën van elke gemeente vanwege de rentelasten die hiermee gemoeid zijn. Een stabiel treasurybeleid brengt evenwicht binnen de financiële positie.

### **2.4.1 Weerstandscapaciteit**

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden om niet begrote tegenvallers te dekken, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken op het huidige niveau. De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in een incidenteel en een structureel deel.

Onder de incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om



onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de resterende belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene lasten voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;

In de tabellen 2.3 en 2.4 worden bovenstaande middelen die de incidentele respectievelijk structurele weerstandscapaciteit kunnen bepalen weergegeven. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de totaal aanwezige weerstandscapaciteit (zoals vermeld in de tabellen) en de door de gemeente aangegeven noodzakelijke weerstandscapaciteit. Dit hoeft niet altijd hetzelfde te zijn omdat de raad beslist of een bepaald onderdeel tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en voor welk bedrag. De raad bepaalt de ratio risico's - weerstandscapaciteit.

**Tabel 2.3: Incidentele weerstandscapaciteit**

	2009	2010	2011	2012	2013
Bedragen in € 1.000					
bij aanvang van het jaar					
Algemene reserve	27.314	28.016	29.506	29.718	29.937
Stille reserves *	--	--	--	--	--
Onvoorzien	--	--	--	--	--
<b>Totaal</b>	27.314	28.016	29.506	29.718	29.937

\* opgenomen onder algemene reserve

**Tabel 2.4: Structurele weerstandscapaciteit**

	2008
Bedragen in € 1.000	
Resterende belastingcapaciteit	5.474
Onvoorzien	162
<b>Totaal</b>	5.636

## **Incidentele weerstandscapaciteit**

### Algemene reserve:

Na herschikking geeft de nota reserves en voorzieningen een stand aan van de algemene reserve per 31-12-07 van € 21 miljoen. Samen met de aanwezige overige middelen die als algemene reserve zijn te betitelen, beschikt Haarlem in totaal over een buffer van circa € 23 miljoen. Van deze € 23 miljoen is in beginsel een bedrag van € 10 miljoen gelabeld voor het treffen van parkeervoorzieningen (Nieuwe Gracht). Volgens de prognoses loopt de omvang van de algemene reserve op tot een bedrag van afgerond € 30 miljoen in 2013. In het coalitieakkoord was de ondergrens bepaald op een bedrag van ruim € 11 miljoen in 2013 (exclusief het gelabelde geld voor de parkeervoorziening Nieuwe Gracht). Haarlem is van mening dat de algemene reserve in de komende jaren in omvang nog moet groeien. Op basis van de risicoratio zoals genoemd in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting 2009 wordt een bedrag van tussen de € 17 miljoen en € 24 miljoen noodzakelijk geacht. De provincie onderschrijft deze zienswijze van de gemeente.

### Stille reserves.

Haarlem kende twee posten die als stille reserve konden worden aangemerkt, namelijk de aandelen van de BNG en die van NUON. Beide zijn voor hun nominale waarde toegevoegd aan de algemene reserve.

## **Structurele weerstandscapaciteit**

De hoofdmoot van de structurele weerstandscapaciteit wordt gevormd door de resterende belastingcapaciteit. De resterende belastingcapaciteit geeft inzicht in de mogelijkheden van het gemeentebestuur voor nog te heffen lokale lasten. Hierbij wordt rekening gehouden met OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht. De resterende capaciteit is berekend op basis van de uitgangspunten zoals die worden gehanteerd in het geval een aanvraag op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Zie hiervoor hoofdstuk 3. Voor de afvalstoffenheffing en het rioolrecht wordt uitgegaan van volledige kostendekking. Voor het rioolrecht wordt de opbrengst van de tijdelijke maatstaf riolering in mindering gebracht op de kosten, terwijl 50% van de kosten van straatreiniging hieraan wordt toegevoegd.

Naast de incidentele weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit heeft Haarlem nog de beschikking over een aantal andere reserves en voorzieningen:

### Egalisatie reserves.

De gemeente hanteert twee egalisatiereserves (BTW-compensatiefonds en Verkiezingen) tot een totaal bedrag van afgerond € 2 miljoen.

### Bestemmingsreserves.

Aan bestemmingsreserves heeft de gemeente € 60 miljoen beschikbaar.

### Voorzieningen.

Aan voorzieningen heeft de gemeente Haarlem € 24 miljoen.

In totaal kunnen de middelen die de gemeente in 2008 ter beschikking heeft aan reserves en voorzieningen worden berekend op afgerond € 109 miljoen. Ten opzichte van voorgaande jaren is dit bedrag aanmerkelijk gedaald. De oorzaak ervan is gelegen in het feit dat niet bestede middelen van derden (circa € 60 miljoen) nu conform de wettelijke voorschriften onder de overlopende passiva zijn verantwoord,

### **2.4.2 Risico's**

Voor de beoordeling van de vermogenspositie en het weerstandsvermogen is het noodzakelijk inzicht te hebben in de (financiële) risico's. De risico's relevant voor de vermogenspositie en het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's, risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, hoeven niet in de paragraaf weerstandsvermogen te worden opgenomen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd. Daarnaast gaat het om risico's die van materiële betekenis zijn voor het balanstotaal of de financiële positie. Om alle risico's in beeld te brengen is een risico-inventarisatie noodzakelijk. Het verdient aanbeveling daarbij jaarlijks een vaste systematiek te volgen om mogelijke risico's inzichtelijk te maken, beheersmaatregelen te nemen en risico's nader te kwantificeren.

Een aantal risico's is bij het opstellen van de begroting 2008 afgeboekt, al dan niet door de vorming van voorzieningen. Eind 2007 is een traject gestart om te komen tot een verbeterd risicomanagement ter vergroting van de uniformiteit in de omgang met risico's. In de paragraaf Weerstandsvermogen meldt Haarlem op dit moment dat bij het rapporteren over risico's de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- in de begroting en het jaarverslag wordt in de paragraaf weerstandsvermogen alleen de top tien (in financieel opzicht) van de gemeentebrede risico's opgenomen;
- zowel bij de begroting als bij het jaarverslag wordt een volledig risico-overzicht opgesteld.

In de kadernota en bestuursrapportages worden alleen de risico's opgenomen die nieuw zijn ten opzichte van de laatst vastgestelde paragraaf Weerstandsvermogen.

De laatste risico-inventarisatie is aan de hand van de normeringmethodiek NAR uitgevoerd.

Geconstateerd kan dus worden dat door Haarlem aan het verder implementeren van het begrip risicomanagement binnen de Visie op planning en control stap voor stap inhoud wordt gegeven.

### **2.4.3 Weerstandsvermogen**

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de risico's die resteren na de beheersmaatregelen en de weerstandscapaciteit die de gemeente heeft om de niet begrote kosten die eventueel voortvloeien uit de risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen geeft dus antwoord op de vraag in hoeverre een gemeente in staat is om nog niet afgedekte risico's op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van het beleid op het huidige niveau. Het doel van het geven van inzicht in het weerstandsvermogen voorkomt dat iedere tegenvaller leidt tot bezuinigingen.

In de nieuwe nota reserves en voorzieningen 2008 heeft de gemeente een verband tussen risico's en de benodigde weerstandscapaciteit gelegd. Haarlem heeft nu 56 risico's geïnventariseerd met een totale waarde van € 57,8 miljoen. Op basis van een simulatie is hier voor een weerstandscapaciteit nodig van 16,8 miljoen. De simulatie is uitgevoerd met als uitgangspunt dat 90% van de risico's daadwerkelijk op enig moment optreedt. Effectief heeft Haarlem op dit moment € 18 miljoen beschikbaar aan vrij inzetbare algemene reserve. De provincie vindt dat de weerstandscapaciteit op dit moment op voldoende

niveau is om eventuele tegenvallers op te vangen.

#### **2.4.4 Ratio's**

Van belang voor de financiële positie is ook de manier waarop de activa zijn gefinancierd en worden afgeschreven. Meer (kort) vreemd vermogen betekent immers een hogere gevoeligheid van de begroting voor renteschommelingen en door het hanteren van langere afschrijvingstermijnen kunnen lasten worden verschoven naar de toekomst. De manier waarop de activa zijn gefinancierd kan inzichtelijk worden gemaakt met de volgende ratio's:

- **Financieringsstructuur:** zijn de vaste activa ook gefinancierd met lang vermogen of ook met kort vreemd vermogen? Zo ja, wordt de kasgeldlimiet overschreden?
- **Solvabiliteit:** in welke mate kan de gemeente haar investeringen door middel van eigen middelen financieren?
- **Investeringsratio:** wat is de gemiddelde (resterende) afschrijvingstermijn in de gemeente?
- **Financieringsratio:** De relatie tussen vrijgekomen middelen (afschrijving en aflossing) en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van de gemeente om het investeringsvolume op peil te houden zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken.

De cijfers voor de berekening van deze ratio's zijn opgenomen in tabel 2.5

**Tabel 2.5: Financiële ratio's**

Bedragen X € 1000	Rekening	Begroting			
	2007	2008	2009	2010	2011
(1) Vaste activa	482.427	545.651	600.619	629.942	639.038
(2) Vlottende activa	114.370	116.000	118.000	120.000	122.000
(3) Totaal Activa	596.797	661.651	718.619	749.942	761.038
(4) Eigen vermogen (inclusief voorzieningen)	171.590	110.814	114.747	116.090	116.444
(5) Lang vreemd vermogen	339.409	404.927	456.872	485.852	495.594
(6) Kort vreemd vermogen	85.798	145.910	147.000	148.000	149.000
(7) Totaal passiva	596.797	661.651	718.619	749.942	761.038
(8) Kasgeldlimiet: 8,5% van (13)	41.699	39.950	39.015	39.525	39.950
(9) Boekwaarde investeringen*	438.031	500.651	554.619	582.942	591.038
(10) Afschrijvingslasten	24.338	26.282	30.039	33.277	34.977
(11) Ontvangen aflossingen	1.590	1.590	1.590	1.590	1.590
(12) Betaalde aflossingen	22.677	24.000	28.000	31.000	32.000
(13) Begrotingstotaal	490.577	470.000	459.000	465.000	470.000
A) Financieringssaldo: (1) -/-(4) -/-(5)	-28.572	29.910	29.000	28.000	27.000
B) Gouden balansregel: (1) / ((4**) + (5))	1,17	1,14	1,12	1,11	1,11
C) Solvabiliteit: (4**) / (1)	0,15	0,14	0,13	0,13	0,12
D) Investeringsratio: (9) / (10)	18,00	19,05	18,46	17,52	16,90
E) Financieringsratio: ((10) + (11)) / (12)	1,14	1,16	1,13	1,12	1,14

\* per 1 januari van het betreffende jaar exclusief grondexploitatie, hypothecaire geldleningen aan personeel, deelnemingen en beleggingen, alsmede kapitaalverstrekkingen woningbouw

\*\* exclusief voorzieningen (=vreemd vermogen)

### Financieringsstructuur

Het financieringssaldo geeft weer of de vaste financieringsmiddelen (de som van het eigen vermogen, de voorzieningen en het lang vreemd vermogen) al dan niet toereikend zijn om de vaste activa te financieren. Onvoldoende lang vermogen leidt tot een financieringstekort. De gemeente kan dit financieringstekort gedeeltelijk met kort vreemd vermogen financieren. Dit is wettelijk toegestaan voor zover de kasgeldlimiet niet wordt overschreden. De kasgeldlimiet bedraagt voor 2008 maximaal 8,5% van het begrotingstotaal. Het financieringstekort boven de kasgeldlimiet is de aanvullende lange financieringsbehoefte, die de gemeente met lang vreemd vermogen dient te financieren.

Uit tabel 2.5 blijkt dat de gemeente voor 2008 een financieringstekort heeft van € 29,9 miljoen. Voor 2008 is de kasgeldlimiet berekend op € 39,9 miljoen. Dat is het maximale deel van de vaste activa dat mag worden gefinancierd met kort vreemd vermogen. Haarlem blijft daar dus binnen.

De financieringsstructuur komt ook naar voren in de gouden balansregel. Hierin wordt de ideale verhouding tussen het totaal van de vaste activa en de vaste financieringsmiddelen weergegeven. De looptijd van het vermogen

dient daarbij zoveel mogelijk te zijn afgestemd op de omlooptijd van de activa. De bedrijfseconomische norm voor particuliere bedrijven is 1, dat wil zeggen dat alle vaste activa zijn gefinancierd met eigen vermogen en lang vreemd vermogen. Voor gemeenten kan de norm hoger liggen, omdat gemeenten een deel van de vaste investeringen mogen financieren met kort vreemd vermogen. In Haarlem is dit ook het geval (voor 2008: 1,14)

### **Financieringsratio**

De relatie tussen vrijgekomen middelen (afschrijving en aflossing) en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van de gemeente om het investeringsvolume op peil te houden zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken. In een 'normale situatie' lopen de afschrijvingen en aflossingen nagenoeg parallel. Voor Haarlem blijft de ratio vrijwel gelijk de komende jaren.

### **Solvabiliteit**

Deze ratio geeft de mate weer waarin de gemeente haar investeringen door middel van eigen middelen financiert. Er zijn verschillende manieren om deze ratio uit te rekenen. De hier gekozen manier is het eigen vermogen te delen door de vaste activa. Bij de berekening van het eigen vermogen zijn de voorzieningen (als vreemd vermogen) buiten beschouwing gelaten.

Zoals aangegeven in tabel 2.5 is de solvabiliteit van Haarlem in 2008 0,14 procent en daalt de komende jaren. Dit betekent dat Haarlem de vaste activa voor slechts een gering deel financiert met eigen vermogen. Dit houdt in dat de begroting van de gemeente op dit moment veel gevoeliger is voor externe renteontwikkelingen dan de gemeenten uit de selectiegroep. De conclusie is dat de gemeente dient te werken aan versterking van het eigen vermogen opdat men minder afhankelijk wordt van vreemd vermogen.

### **Investeringsratio**

De investeringsratio geeft de gemiddelde resterende afschrijvingstermijn weer. De ratio wordt bepaald door de boekwaarde (exclusief grondexploitatie, hypothecaire geldleningen aan personeel, deelnemingen en beleggingen en kapitaalverstrekkingen woningbouw) per 1 januari te delen door de geraamde afschrijvingslasten. Een relatief lange afschrijvingstermijn kan duiden op een zekere financiële problematiek bij een gemeente. Door het hanteren van lange afschrijvingstermijnen kunnen lasten immers worden verschoven naar de toekomst. De situatie in Haarlem geeft geen aanleiding tot verontrusting.

## **2.5 Jaarrekeningen**

Voor een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van een gemeente is het rekeningresultaat van belang. Bij de beoordeling van het resultaat is het belangrijk om over een verschillenanalyse te beschikken, waarbij onderscheid wordt gemaakt in het structurele en het incidentele resultaat. Een goede analyse van de uitkomst van de jaarrekening is van groot belang voor de controlerende en de kaderstellende taak van de raad.

In deze paragraaf wordt daarom in het kort een beeld gegeven van de werkelijke ontwikkeling van de financiële positie van Haarlem in de afgelopen jaren. Daarbij wordt ingegaan op de rekeningresultaten vanaf 2005. Tevens

zal hierbij worden ingegaan op de vergelijking met het begrotingsaldo van het desbetreffende jaar en de kwaliteit van de toelichting op de eventuele verschillen. Daarnaast wordt kort ingegaan op de rechtmatigheid en getrouwheid, waarbij de opmerkingen van de accountant die wij van belang achten, worden besproken. In tabel 2.6 staat een overzicht van de saldi van de jaarrekeningen en de begrotingen.

Tabel 2.6: Overzicht uitkomsten jaarrekeningen en begrotingen (bedragen x € 1.000)

Jaar	Rekeningresultaat volgens gemeente	Rekeningresultaat gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten en overig (= structureel)	Begrotingssaldo Volgens gemeente	Begrotingssaldo gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten en overig (= structureel)
2005	726	726	-3.300	nihil
2006	1.300	1.300	1.687	717
2007	3.000	3.000	-1.044	nihil

De kwaliteit van de toelichting op de verschillen tussen begroting en jaarrekening is voldoende. In de jaarrekeningen wordt op hoofdlijnen ingegaan op de verschillen tussen rekening en begroting.

De jaarrekening **2005** liet een positief resultaat zien van € 5,2 miljoen, waarvan bij de vaststelling per saldo € 4,4 miljoen alsnog wordt bestemd. Het resultaat is voornamelijk het gevolg van een aantal (grote) incidentele voordelen. Na bestemming resulteert een batig saldo van € 726.000.

Het batige saldo van € 1,3 miljoen (na bestemming) over **2006** verschilt weinig van de prognose in de 3<sup>e</sup> Bestuursrapportage, die op een voordeel van € 1,5 miljoen uitkwam. Het verschil is de resultante van positieve en negatieve afwijkingen op een groot aantal posten. De belangrijkste financiële afwijkingen ten opzichte van de Bestuursrapportage 2006-3 betreffen:

Budgettaire tegenvallers:

- € 2,758 miljoen administratieve opschoning;
- € 1,045 miljoen lagere opbrengst algemene uitkering;
- € 0,900 miljoen lagere opbrengsten dividend beleggingen.

Budgettaire meevallers:

- € 1,100 miljoen extra opbrengst verkoop WVG-hulpmiddelen;
- € 0,626 miljoen voordelig saldo bijstandsverlening;
- € 0,586 miljoen algemene onderwijs- en welzijnsposten;
- € 3,502 miljoen voordelige uitkomsten diverse domeinen.

De uitkomst over **2007** laat een positief resultaat zien van € 3,0 miljoen. Daarnaast is in 2007 de positie van de algemene reserve met € 13 miljoen toegenomen (onder meer door overheveling van het parkeerfonds ad € 9,7 miljoen).

Het resultaat 2007 wijkt circa € 3,5 miljoen af van de bijgestelde begroting 2007 (bestuursrapportage 2007-2). De belangrijkste financiële afwijkingen zijn:

Budgettaire tegenvallers:

- € 0,50 miljoen hogere lasten Brandweer;
- € 3,00 miljoen toevoeging diverse voorzieningen.

Budgettaire meevallers:

€ 2,1 miljoen WWB bijstandsverlening, armoedebeleid en schuldhulpverlening;  
€ 0,9 miljoen parkeergelden;  
€ 1,2 miljoen lagere personeelslasten;  
€ 1,7 miljoen hogere Algemene uitkering.

De accountant heeft over 2005-2007 goedkeurende verklaringen afgegeven voor zowel de getrouwheid als voor de rechtmatigheid. Bij de rechtmatigheid hanteert de gemeente een tolerantie van 0,5% en dat is strenger dan wettelijk is vereist. Het is de toezichthouder bekend dat de gemeente voldoende aandacht besteedt aan de door de accountant bij zijn (tussentijdse) controle gemaakte opmerkingen.

In Haarlem is ook een Rekenkamercommissie actief. Deze commissie is erop gericht de raadsleden te ondersteunen in hun controlerende taak. De Haarlemse rekenkamercommissie onderscheidt drie soorten onderzoek: grote onderzoeken (uitvoerig onderzoek naar door de commissie gekozen onderwerpen), quick scans (kort onderzoek naar door de commissie gekozen onderwerpen) en het jaarlijkse onderzoek naar de jaarrekening van de gemeente. De commissie kan op verzoek van de raad of op eigen initiatief een onderzoek instellen. De commissie bestaat uit zeven personen: vijf raadsleden (waaronder de voorzitter) en twee externe leden. De leden worden door de raad benoemd. De rekenkamercommissie heeft onder meer onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoering van de grote projecten, de situatie rondom het achterstallig onderhoud en het fenomeen burgerbrieven klachtenafhandeling). Aan de resultaten van deze onderzoeken wordt door het bestuur van Haarlem serieus aandacht besteed.

Uit het vorenstaande historische overzicht valt op te maken dat de uitkomsten in Haarlem nogal fluctueren. Voor een groot deel zijn die afwijkingen de laatste jaren te verklaren door incidentele oorzaken.

## **2.6 Onderwerpen uit de verplichte paragrafen**

In deze paragraaf komen de onderwerpen aan de orde zoals die beschreven worden in de door het BBV voorgeschreven verplichte paragrafen. Artikel 9 van het BBV bepaalt namelijk dat in de beleidsbegroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en lokale heffingen. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De onderwerpen die het betreft zijn: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Met de genoemde onderwerpen is telkens een financieel belang gemoeid. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en de lange termijn.

In deze paragraaf komen de onderwerpen lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en grondbeleid aan de orde. Het onderwerp weerstandsvermogen is al uitgebreid aan de orde gekomen bij de vermogenspositie (paragraaf 2.4). Ook het onderwerp financiering is al behandeld bij de ratio's (paragraaf 2.4.4). Voor wat betreft de bedrijfsvoering is in het kader van de begrotingsscan alleen het financiële beleid van belang. Het financiële beleid is beschreven in paragraaf 2.2. Onderzoek naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering zoals informatisering, automatisering,



communicatie, organisatie en facilitaire dienstverlening valt buiten het kader van deze begrotingscan.

### 2.6.1 Lokale heffingen

De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de baten van gemeenten en zijn daarom een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid. Een overzicht van de lokale heffingen en daarmee meer inzicht is daarom van belang voor de integrale afweging tussen beleid en baten.

Zoals al vermeld besteedt Haarlem in deze paragraaf aandacht aan alle elementen zoals voorgeschreven in het BBV. De uitgangspunten voor het tarievenbeleid, de opbrengsten en tarieven van de diverse gemeentelijke heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingenbeleid maken onderdeel uit van deze paragraaf.

**Tabel 2.7: Overzicht belastingtarieven**

Overzicht belangrijkste tarieven	Tarief in €			Tarief in %	Opbrengst x € 1.000	
	2007	2008	2009	2009	2008	2009
OZB (per € 2.500 waarde)					23.739	25.177
Eigenaar Woning	2,23	2,19	2,21	0,0884		
Eigenaar Niet-woning	3,78	3,82	3,90	0,1560		
Gebruiker Niet-woning	3,03	3,06	3,12	0,1248		
Rioolrecht eigendom	102,44	104,48	121,20		7.928	9.231
klein eigendom	43,92	44,80	51,95			
tariefswijziging in % t.o.v. vorig jaar	4,5%	2%	16%			
Afvalstoffenheffing / Reinigingsrecht eenpersoonshuishoudens	164,07	167,35	nmb		16.195	16.841
meerpersoonshuishoudens	272,36	277,81	nmb			
tariefswijziging in % t.o.v. vorig jaar	2,6%	2%	nmb			
Reinigingsrecht per 40 liter zak	55,29	56,40				
tariefswijziging in % t.o.v. vorig jaar	1%	2%				
Hondenbelasting tarief eerste hond	69,25	76,00	78		534	550
tarief tweede honden	113,71	129,00	132			
tarief derde honden	149,69	233,00	239			
tarief vierde en volgende hond	149,69	442,00	453			
tariefswijziging in % t.o.v. vorig jaar (eerste hond)	1%	9,7%	2,5%			
Toeristenbelasting Hotelovernachting	1,90	1,90	1,95		439	525
Overnachting camping	0,80	0,80	0,85			
Totale opbrengst					47.046	52.324

### 2.6.2 Onderhoud kapitaalgoederen

Kapitaalgoederen van een gemeente zijn duurzame goederen (productiemiddelen) die gebruikt worden om diensten te leveren en voorzieningen te verstrekken aan haar burgers. Voorbeelden van belangrijke kapitaalgoederen zijn wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Voor het realiseren van op de diverse programma's geformuleerde doelen, zijn kapitaalgoederen vaak onmisbaar. Ze dienen zo lang mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel waarvoor zij zijn aangeschaft of vervaardigd. Na de verkrijging van de kapitaalgoederen is het dan ook zaak deze zo goed

mogelijk te beheren, ofwel 'in stand te houden'. Te meer omdat met kapitaalgoederen forse bedragen zijn gemoeid, ze maken immers een substantieel deel uit van de begroting. Een goed beheer is noodzakelijk om achterstallig onderhoud en mogelijk kapitaalvernietiging te voorkomen. Maar ook voor het hebben van een goed beeld van de financiële positie van de gemeente, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de kapitaalgoederen. De verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft hiervoor een dwarsdoorsnede van de begroting.

Een kapitaalgoed kan op verschillende manieren worden beheerd. Ook zijn er vragen als: welke ontwikkelingen zijn te verwachten, hoe fraai moet het eruit (blijven) zien, hoe veilig moet het zijn, welk kwaliteitsniveau kiezen we c.q. streven we na? En een heel belangrijke vraag: wat betekent dit financieel? Het is de verantwoordelijkheid van de raad om vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak hier invulling aan te geven. Het is dan ook aan de raad deze keuzes te maken en de bijbehorende kaders te stellen. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient actueel inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders.

De kaderstellende rol van de raad wordt ingevuld door middel van het periodiek actualiseren van onderhoudsplannen. Hierbij is het mogelijk met een integrale beleidsnota kapitaalgoederen te werken. Er worden verschillende scenario's uitgewerkt voor het kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden lasten voor bijvoorbeeld wegen, riolering en groen. De beleidskeuzes kunnen per voorziening of gebied verschillen. De raad kiest hierbij voor het scenario met het gewenste kwaliteitsbeeld en de gewenste kwaliteitsnorm. Behalve een integrale nota is het ook mogelijk te kiezen voor uitwerking in afzonderlijke onderhoudsplannen per kapitaalgoed. Het belangrijkste is dat in de paragraaf een verwijzing naar de kaders is opgenomen met een korte samenvatting. Ook dient duidelijk te zijn of het gekozen ambitieniveau gevolgd wordt, of de bijbehorende financiële middelen zijn opgenomen en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud dient aangegeven te worden welke maatregelen zijn/worden getroffen.

### **Onderhoud**

Onderhoud wordt gepleegd om kapitaalgoederen in stand te houden gedurende de verwachte levensduur. Het treffen van onderhoudsmaatregelen is per definitie niet levensduurverlengend. Daarom is het niet toegestaan onderhoudskosten te activeren. Onderhoud kan worden onderverdeeld in klein onderhoud en groot onderhoud. Klein onderhoud betreft regelmatig periodiek (in principe jaarlijks) voorkomende onderhoudskosten. Deze kosten mogen daarom niet worden geactiveerd en dienen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Kosten van groot onderhoud ontstaan na een langere gebruiksperiode en zijn veelal ingrijpend van aard. Zoals hiervoor aangegeven mogen ook kosten van groot onderhoud niet worden geactiveerd. Ze kunnen op twee wijzen worden verwerkt in de begroting:

1. in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie.
2. in het jaar van uitvoering ten laste van een vooraf gevormde voorziening.

Optie 1 heeft als nadeel, dat er jaarlijks grote fluctuaties kunnen plaatsvinden. Bij optie 2 wordt er voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten een voorziening gevormd. Voorwaarde is wel, dat er een recent meerjarig onderhoudsplan van het desbetreffende kapitaalgoed vastgesteld is door de raad. Deze voorziening wordt systematisch gedoteerd met zodanige bedragen, dat deze over de gehele looptijd van het onderhoudsplan voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud. Op

deze wijze worden lasten over een langere periode gemiddeld en blijven grote fluctuaties in de lasten achterwege.

In onderstaande tabel zijn de voor Haarlem relevante onderhoudsplannen opgenomen. Per onderhoudsplan wordt de looptijd en de status aangegeven, dat wil zeggen of het onderhoudsplan al dan niet is vastgesteld door de raad. Ook wordt aangegeven of de lasten volledig in de begroting en de meerjarenraming opgenomen zijn en of sprake is van mogelijk achterstallig onderhoud. In de laatste kolom wordt aangegeven of er negatieve onderhoudsvoorzieningen voorkomen volgens de in de begroting en de meerjarenraming.

**Tabel 2.8: Onderhoudsplannen kapitaalgoederen**

Onderhoudsplan Kapitaalgoed	Vastgesteld door raad d.d.	Looptijd	Lasten volledig vertaald in (meerjaren) begroting	Achterstallig onderhoud	Negatieve onderhoudsv oorziening <sup>7</sup>
Wegen	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Riolering	17-1-2008	5 jaar	Ja	Nee	Nee
Groen	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Water *)	2009	5 jaar	Ja	Nee	Nee
Bruggen	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Verlichting	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Oevers	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Speelvoorzieningen	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Straatmeubilair	1-11-2007	5 jaar	Ja	Ja	Nee
Onderwijshuisvesting	12-4-2007	4 jaar	Ja	Ja	Nee

\*) Voor wat betreft het Gemeentelijk Grondwaterplan geldt dat dit stuk door de raad op 30-10-2008 is aangehouden. Het betreft het onderdeel over de personele uitbreiding. Over dit onderdeel is een nota voor college en raad in bewerking. Bij acceptatie daarvan zal de raad dit plan in 2009 vaststellen.

Haarlem kent achterstand in het onderhoud van de kapitaalgoederen. Door middel van de nota Basiskwaliteit zijn daarover in 2005 bedragen meer nauwkeurig bekend geworden. Na een complete inventarisatie bedraagt het achterstallig onderhoud op dit moment circa € 100 miljoen. Naar verwachting zullen conform het Coalitieakkoord in 2010 de onderhoudsbudgetten weer op normniveau zijn en is er dan jaarlijks een bedrag van € 3,4 miljoen beschikbaar voor het investeren in het achterstallig onderhoud van de stad. Het achterstallig onderhoud aan de sport- en kleedaccommodaties zal in combinatie met een moderniseringsslag vermoedelijk weggewerkt zijn in 2015.

Voor de periode 2007-2010 zijn voor het op normniveau brengen en het inhalen van achterstallig onderhoud de volgende *extra* middelen structureel beschikbaar.

<sup>7</sup> Onderhoudsvoorzieningen mogen volgens het BBV geen negatief saldo hebben.

Tabel 2.9: Extra middelen onderhoud

Bedragen x 1 miljoen	2007	2008	2009	2010
Op normniveau brengen van onderhoudsbudgetten	0,00	5,00	8,00	11,00
Inloop achterstallig onderhoud	0,70	1,40	2,10	2,80
Sport en recreatie	0,15	0,30	0,45	0,60
Totaal	0,85	6,70	10,55	14,40

#### Kunstwerken/bruggen

In de periode 2003-2008 wordt het achterstallig draagkrachtherstel bij de bruggen aangepakt. Het beschikbare investeringsbudget voor draagkrachtherstel bruggen bedraagt in 2008 € 0,8 miljoen. De verwachting is dat het programma draagkrachtherstel bruggen in 2008 wordt afgerond, waarmee het achterstallig onderhoud in draagkrachtherstel (circa € 11,8 miljoen) is weggewerkt.

Het reguliere onderhoudsbudget voor bruggen bedraagt in 2008 € 0,8 miljoen (2009: € 0,9 miljoen). Om het onderhoud op normniveau te brengen vindt nog een aantal grote investeringen in bewegingswerken plaats. In 2009 staat op de rol € 5 miljoen voor restauratie van de Melkbrug en vervanging van het basculebrugdeel van de Prinsenbrug.

#### Oevervoorzieningen

In 2008 staan diverse investeringen tot een bedrag van ruim € 2,7 miljoen voor het herstel van diverse kademuren op de rol (2009: € 6,2 miljoen). Het reguliere onderhoudsbudget oevervoorzieningen bedraagt in 2009 € 1,2 miljoen.

#### Wegen/straten/pleinen

Voor het extra wegwerken van het achterstallig onderhoud op dit onderdeel heeft de gemeente voor 2008 in totaal € 8 miljoen beschikbaar (2009: € 6,5 miljoen). Het reguliere onderhoudsbudget voor wegen, straten en pleinen is in 2008 op € 6,4 miljoen vastgesteld (2009: € 8,2 miljoen).

#### Openbare verlichting

Het onderhoudsbudget bedraagt in 2008 ruim € 1,2 miljoen (2009: € 1,6 miljoen). De achterstanden op dit onderdeel zijn overzienbaar.

#### Riolering

Voor de vervanging van rioleringen is in 2008 een bedrag van € 4,7 miljoen beschikbaar (2009: € 7,3 miljoen). Voor de aanleg van milieuvorzieningen en verbeteringen aan het rioolstelsel is € 4,2 miljoen geraamd (voor 2009: € 8,9 miljoen). Jaarlijks wordt via het bestedingsvoorstel aangegeven welke projecten worden uitgevoerd. Voor het regulier onderhoud aan rioleringen c.a. is in 2008 (en 2009) € 2,2 miljoen beschikbaar gesteld.

Dekking van de lasten rioleringen vindt plaats via de jaarlijkse rioolheffing. De riolering heeft op dit moment geen noemenswaardige achterstand in onderhoud; het regulier onderhoud vindt nagenoeg op normniveau plaats.

Op grond van het in januari 2008 vastgesteld GRP voor de periode 2007-2011 verwacht Haarlem een investeringsvolume van € 57,7 miljoen te kunnen uitzetten op het gebied van de verbrede rioolzorg.

### Baggeren

Het baggeren van de vaarroutes in Haarlem wordt samen met het Hoogheemraadschap Rijnland aangepakt. Fase 1 van het baggerplan is in 2006 afgerond. Voor de uitvoering van fase 2 zijn gemeentelijke middelen beschikbaar gesteld en wordt op dit moment naar cofinanciering gezocht. Na uitvoering van de eerste (en tweede) fase baggeren is er geen sprake meer van achterstallig onderhoud voor het baggeren van de waterwegen en waarschijnlijk ook niet voor de overige kleinere wateren.

Dagelijks/regulier onderhoud zal na de uitvoering van het baggerplan voor de grotere wateren voor een periode van circa 30 jaar niet meer nodig zijn. Een deel van het baggerbudget (€ 86.000) wordt jaarlijks gestort in een voorziening, zodat te zijner tijd ook weer aan de baggerverplichtingen kan worden voldaan. In beginsel worden de geschoonde wateren overgedragen aan Rijnland. Het resterende deel van het budget valt na een overdracht van de wateren vrij.

### Openbaar groen

In 2007 was de achterstand op het onderhoud voor *openbaar groen* berekend op € 6 miljoen. Geleidelijk aan wordt dit weggewerkt. Voor 2008 is € 1 miljoen beschikbaar voor grote groengebieden (2009: € 3,2 miljoen). Met een regulier onderhoudsbudget van € 6,5 miljoen voor 2009 zijn de budgetten weer op normniveau.

Het regulier onderhoud van *sportvoorzieningen* valt uiteen in onderhoud aan de buitensportaccommodaties (circa € 712.000) en onderhoud aan de binnensportaccommodaties (budget 2008: € 140.000). Inmiddels valt de uitvoering van het onderhoud sportvoorzieningen onder het verzelfstandigde onderdeel sportaccommodaties (NV SRO).

### Gebouwen

In het licht van de concentratie van de huisvesting wordt zeer terughoudend geïnvesteerd in gebouwen die worden gebruikt voor de gemeentelijke huisvesting. Tijdelijke huisvesting vindt plaats binnen de bestaande kantoorgebouwen tot aan het betrekken van de nieuwe kantoorruimten tussen 2010 (Raakspoort) en 2012 (Zijlpoort).

### Onderwijshuisvesting

Haarlem werkt met een Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO). Uitgangspunt van het SHO is inzicht te verkrijgen in de investeringsbehoefte in onderwijshuisvesting voor de komende jaren. Hierbij wordt rekening gehouden met de technische staat van de schoolgebouwen in relatie tot investeringen onderwijskundige vernieuwingen / renovatie. De financiële consequenties van het plan zijn verwerkt binnen de meerjarenraming 2008-2012. Tot en met 2017 is een bedrag van circa € 3 miljoen noodzakelijk voor het bekostigen van groot onderhoud.

## **2.6.3 Verbonden partijen**

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat (niet mogelijk bij gemeenschappelijke regeling) of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij tekorten heeft of haar verplichtingen niet nakomt. Van een bestuurlijk belang is sprake als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Verbonden partijen verdienen om grofweg drie redenen de aandacht. Ten

eerste omdat een verbonden partij doelen van de gemeente moet realiseren en het risico bestaat dat bepaalde doelen niet gerealiseerd worden. Ten tweede omdat een verbonden partij financiële risico's voor de gemeente met zich mee brengt. Ten derde omdat er bestuurlijk-organisatorische risico's zijn. Dit uit zich vooral doordat de gemeente minder informatie en mogelijkheden kan hebben om bij te sturen, omdat de verbonden partij op afstand staat van de gemeente. Bovendien is er sprake van dubbele rollen. De gemeente is zowel bestuurder/eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever/klant.

Over de verbonden partijen is door het college van burgemeester en wethouders in januari 2009 een kaderstellende nota aan de raad voorgelegd. Onderdeel van de nota is het invoeren van een methodiek van risicoclassificatie, aan de hand waarvan de noodzakelijke intensiteit (van vooral het toezichthoudende deel) van de relatie kan worden bepaald.

Haarlem heeft de informatie over de (belangrijkste) verbonden partijen vastgelegd in de paragraaf verbonden partijen. In de paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen waarmee de gemeente een verbinding heeft. Geconcludeerd wordt dat over het algemeen een visie op en de beleidsvoornemens over de verbonden partijen zijn beschreven, maar dat de risico's op het niet realiseren van beleidsdoelen niet inzichtelijk zijn per verbonden partij (c.q. het daaraan gerelateerde programma). Informatie over het eigen vermogen, vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partijen wordt niet verstrekt. Daardoor is het niet duidelijk welke financiële risico's de gemeente loopt bij faillissement of het niet nakomen van verplichtingen van de verbonden partijen en de beheersing daarvan.

Nieuw onderdeel in de paragraaf Verbonden partijen is het onderdeel subsidieverlening. Sinds 1 januari 1996 kent Haarlem de "Algemene Subsidieverordening gemeente Haarlem" (ASV). Daarmee is de formele basis gelegd voor de invulling van een nieuwe, meer zakelijke, relatie met minder detailbemoediging en met erkenning van het feit dat de bedrijfsvoering als een specifiek eigen verantwoordelijkheid van de instelling wordt beschouwd. De laatste wijziging van de ASV is per 1 januari 2007 ingegaan. Bij deze wijziging heeft het accent gelegen op de spelregels zijn waaraan subsidieaanvragen moeten voldoen en welke rechten en plichten een subsidieontvanger heeft. Subsidieverlening is een gericht instrument voor de gemeente om beleid te (laten) realiseren dat zij niet zelf kan of wil uitvoeren. Sturing en beheersing in relaties met verbonden partijen en grote gesubsidieerde organisaties ziet de gemeente als zijnde van groot belang. Recente verzelfstandigingen van SRO, de Stadsbibliotheek en het Frans Hals Museum en de voorgenomen verzelfstandigingen van het Onderwijs Servicekantoor, de Brandweer en het Servicebedrijf Haarlem betekenen dat het aantal relaties wordt vergroot. Vandaar dat de gemeente met ingang van 2009 een afzonderlijk deel binnen de paragrafen wijdt aan haar subsidiërelaties.

#### **2.6.4 Grondbeleid**

Transparantie van grondbeleid is voor een gemeente om twee redenen van belang. In de eerste plaats vanwege het financiële belang en de risico's en kansen. Deze risico's en kansen zijn van invloed op de financiële positie en de vermogenspositie. In de tweede plaats vanwege de relatie met de doelstellingen zoals aangegeven in de programma's. Immers via grondbeleid kan een nadere invulling aan het uitvoeren van bepaalde beleidsvoornemens

worden gegeven. Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief (faciliterend) grondbeleid. De gemeente voert actief grondbeleid wanneer ze zelf alle gronden aankoopt of in bezit heeft, deze gronden zelf bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt aan derden. Voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente beter de regiefunctie kan vervullen. Ze kan zelf sturen en beheersen. Bij passief grondbeleid wordt door de gemeente geen grond aangekocht. De gemeente probeert haar doelen te bereiken door het geven van heldere kaders via bestemmingsplannen en overleg met marktpartijen. Het voordeel van deze manier van grondbeleid is dat de gemeente veel minder risico's loopt. Die liggen immers voor een deel bij de marktpartijen.

Haarlem voert geen actief grondbeleid. De gemeente streeft uitsluitend naar het in bezit krijgen van of in bezit houden van gronden als dit voor strategisch belang van de gemeente is. Op basis van de nota grondbeleid 2006 hanteert de gemeente een ondersteunend en stimulerend grondbeleid met een laag risicoprofiel. In 2009 zal een centralisatie van het vastgoed(beleid) moeten worden gerealiseerd. Tevens zullen dan de bijbehorende reserves worden herschikt.

## **2.7 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de financiële positie van de gemeente Haarlem aan de hand van de begroting 2008, de (concept) meerjarenraming 2009 tot en met 2013 en de gemeenterekeningen vanaf 2005. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen c.q. verbeterpunten.

### **2.7.1 Conclusies en aanbevelingen/verbeterpunten**

#### Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV (paragraaf 2.2.1)

Geconstateerd is dat de financiële besluiten genomen zijn door de juiste personen c.q. instanties op grond van de daartoe opgestelde voorschriften. GS is van mening dat de financiële bescheiden van Haarlem voldoende de wet en de voorschriften volgen en dat een en ander zich in de loop der tijd steeds verder zal verfijnen. Specifieke aandacht kan nog worden besteed aan de verbeterpunten voor de inrichting van de begroting in relatie tot een optimale (en ook voorgeschreven) informatiewaarde:

- In het overzicht van baten en lasten (artikel 17 van het BBV) ontbreken de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma.
- In de toelichting op het overzicht van baten en lasten (artikel 19 van het BBV) is geen overzicht opgenomen van de geraamde incidentele baten en lasten.

Beide punten hebben overigens de aandacht van de gemeente.

#### Financiële positie in historisch perspectief (paragraaf 2.3.1)

Duidelijk is geworden dat Haarlem een aanmerkelijk financieel probleem had, vooral op het terrein van onderhoud kapitaalgoederen. Het gemeentebestuur is zich de afgelopen jaren echter zeer bewust geworden van de zorgelijke financiële situatie en heeft deze uiteindelijk met voortvarendheid aangepakt.

Begroting 2008 en meerjarenramingen 2009-2013  
(paragraaf 2.3.2)

Geconcludeerd wordt dat de begroting voor 2008 (en ook die voor 2009) structureel in evenwicht is. De meerjarenraming biedt uitzicht op een duurzaam financieel evenwicht.

Reservepositie en weerstandscapaciteit  
(paragraaf 2.4.1)

Met de gemeente zijn GS van mening dat - hoewel sterk verbeterd - de incidentele weerstandscapaciteit (= algemene reserve) nog niet op het gewenste niveau is.

De structurele weerstandscapaciteit kan afgezet worden tegen de zogenaamde artikel 12-normen (het niveau dat nodig is om toegang te krijgen voor de behandeling van een extra aanvraag om collectieve middelen uit het gemeentefonds). In dat geval laat deze capaciteit nog ruimte zien.

Risico's  
(paragraaf 2.4.2)

Vastgesteld kan worden dat de gemeente met de risico-inventarisatie aan de hand van de normeringmethodiek NAR een goed beeld heeft verkregen van de bij haar aanwezige risico's. Het begrip risicomanagement krijgt stapsgewijs voeten in de aarde (voornamelijk een cultuurtraject).

Weerstandsvermogen  
(paragraaf 2.4.3.)

De provincie concludeert dat op dit moment de omvang van het weerstandscapaciteit op voldoende niveau is om eventuele tegenvallers op te vangen.

Ratio's  
(paragraaf 2.4.4)

De uitkomsten van de diverse ratio's geven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Kasgeldlimiet

Geconstateerd kan worden dat de gemeente voor 2008 een financieringstekort heeft en de kasgeldlimiet niet overschrijdt.

*Financieringsstructuur*

De norm waarin de verhouding tussen het totaal van de vaste activa en de vaste financieringsmiddelen wordt uitgedrukt kan voor Haarlem worden berekend op 1,12. Dit is voor gemeenten - die een deel van de vaste investeringen mogen financieren met kort vreemd vermogen - een normale verhouding.

*Financieringsratio*

Het resultaat van de vergelijking tussen vrijgekomen middelen (afschrijving en aflossing) en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen kan voor 2008 worden berekend op afgerond 1,5. Voor Haarlem loopt de ratio de komende jaren op (tot circa 2) als gevolg van het toenemende investeringsvolume.



### *Solvabiliteit*

In deze begrotingsscan wordt deze ratio berekend door het eigen vermogen te delen door de vaste activa. Daarbij zijn de voorzieningen (als vreemd vermogen) buiten beschouwing gelaten. Geconstateerd wordt dat met een uitkomst van 12 de begroting van Haarlem op dit moment gevoelig is voor externe renteontwikkelingen. Aan een versterking van het eigen vermogen wordt door de gemeente op dit moment hard gewerkt.

### *Investeringsratio*

Binnen deze ratio geeft de situatie in Haarlem geen aanleiding tot verontrusting.

### Jaarrekeningen

(paragraaf 2.5)

De uitkomsten van de jaarrekeningen over de laatste jaren in Haarlem fluctueren nogal. Voor een groot deel zijn de afwijkingen te verklaren door incidentele oorzaken. De kwaliteit van de informatie is voldoende. Zowel voor rechtmatigheid als voor getrouwheid zijn door de accountant goedkeurende verklaringen afgegeven.

### Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

(paragraaf 2.6.2)

Het onderhoud is een van de speerpunten binnen het Coalitieakkoord. Sinds een aantal jaren is Haarlem dan ook al bezig met het ophogen van de reguliere onderhoudsbudgetten. In 2010 zullen deze budgetten weer op het gewenste normniveau zijn. Over het inlopen van het achterstallig onderhoud zijn met de toezichthouder afspraken gemaakt. Naar verwachting van de gemeente zal in 2015 de achterstandssituatie zijn weggewerkt. Eerder is vanuit fysiek oogpunt niet haalbaar.

### Verbonden partijen

(paragraaf 2.6.3)

Aandacht wordt gevraagd voor het opnemen van informatie over de (financiële) risico's op het niet realiseren van beleidsdoelen per verbonden partij.



### **3 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk willen we de volgende vraag beantwoorden:

*Doen zich tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*

Daarbij besteden wij aandacht aan de eigen heffingen en de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de belastingcapaciteit. Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten. Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de toelating tot artikel 12 van de Fvw en in relatie tot de selectiegroep.

#### **3.2 De Fvw en belastingcapaciteit**

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt ook af van de belastingcapaciteit van die gemeente. Het idee daarachter is eenvoudig: hoe meer geld een gemeente aan onroerende zaakbelastingen kan binnenhalen, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is. Met het betrekken van de belastingcapaciteit in de verdeling van het gemeentefonds wordt als het ware het draagkrachtprincipe geïntroduceerd.

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-afrekpost' in de algemene uitkering. Bij de berekening van de 'OZB-afrekpost' wordt een voor alle gemeenten gelijk rekentarief gebruikt. Door de tarieven van Haarlem in 2008 af te zetten tegen het rekentarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Voor 2008 was het Haarlemse OZB tarief voor eigenaren van woningen € 2,19 en dat is lager dan het rekentarief van € 2,25. Het tarief voor niet-woningen bedroeg in Haarlem € 5,38 en dat is hoger dan het rekentarief van € 4,65. Dat heeft er toe geleid dat Haarlem in 2008 per saldo € 1,6 miljoen meer inkomsten via de OZB heeft binnengehaald dan wanneer de rekentarieven waren gehanteerd.

Tabel 3.1

Vergelijking OZB-opbrengst op basis van tarieven gemeente, rekkentarieven en normtarief artikel 12			2008
Haarlem	woningen	niet-woningen	totaal
Waarde onroerende zaken <sup>1</sup>	16.564.500.000	3.380.500.000	19.945.000.000
Aantal eenheden van € 2.500 waarde	6.625.800	1.352.200	7.978.000
Tarief per € 2.500 waarde <sup>2</sup>	2,19	6,88	
<b>Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds</b>	<b>14.510.502</b>	<b>9.303.136</b>	<b>23.813.638</b>
Gemiddeld tarief			2,98
Rekkentarieven gemeentefonds	2,25	5,38	
Opbrengst bij rekkentarieven	14.908.050	7.274.836	22.182.886
<b>Meeropbrengst ten opzichte van de rekkentarieven</b>	<b>-397.548</b>	<b>2.028.300</b>	<b>1.630.752</b>
Opbrengst OZB volgens begroting <sup>3</sup>			24.175.800
Normopbrengst artikel 12 Fww <sup>4</sup>			27.524.100
Onderdekking reiniging			0
Onderdekking riolering			0
Minderopbrengst ten opzichte van de opbrengst bij het minimumtarief riool <sup>5</sup>			2.125.564
Gecorrigeerde normopbrengst artikel 12 Fww <sup>6</sup>			29.649.664
<b>Minderopbrengst ten opzichte van de normopbrengst artikel 12 Fww</b>			<b>-5.473.864</b>
Gemiddeld tarief OZB gemeente			2,98
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 Fww			3,45
Correctie normtarief voor onderdekking reiniging			0,00
Correctie normtarief voor onderdekking riolering			0,00
Correctie normtarief doordat bij de riolering niet tenminste het minimumtarief per aansluiting geheven wordt <sup>5</sup>			0,27
Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 Fww <sup>6</sup>			3,72
<b>Gemiddeld tarief gemeente lager dan gecorrigeerd normtarief artikel 12 Fww</b>			<b>0,74</b>

1. gegevens algemene uitkering gemeentefonds

2. gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten

3. geraamd op functies 931 en 932 en uitkering Pater Van der Meer

4. normopbrengst artikel 12 Fww = normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 Fww \* ((OZB-waarde woningen en niet-woningen)/2500)

5. minimumtarief riool per aansluiting: € 148

6. Bij de riolering wordt ook nog bezien of voldaan wordt aan het minimumtarief per aansluiting. Indien dat niet het geval is wordt daar zonnig ook voor gecorrigeerd.

### 3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Haarlem vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fww

In geval van artikel 12 van de Fww (gemeenten met een structureel tekort die onder curatele van het rijk staan, wat hier niet aan de orde is) dienen de eigen heffingen uit het belastingpakket te voldoen aan het redelijk peil. Het belastingpakket bestaat uit de OZB en de riool- en afvalstoffenheffing. In het kader van het artikel 12-beleid stellen de beheerders van het gemeentefonds via de meicirculaire jaarlijks het redelijk peil vast. Bij het onderdeel OZB wordt een tarief per € 2.500 waarde OZB-capaciteit gehanteerd: voor 2008 bedraagt dat € 3,45. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendekkendheid. Bij het onderdeel riolering wordt daarnaast uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Daaronder wordt verstaan de nettolasten verminderd met de inkomsten uit het cluster riolering, waaronder het bedrag van de tijdelijke verdeelmaatstaf riolering. Ten slotte geldt daarbij een minimumbedrag per aansluiting van € 148 voor 2008.

Op het onderdeel reiniging was in Haarlem op basis van de begroting 2008 sprake van ten minste 100% lastendekkendheid. Uit de jongste berekeningen blijkt thans dat er sprake is van 95% lastendekkendheid.

Bij het onderdeel riolering is er sprake van een onderdekking van € 2,1 miljoen, vanwege het feit dat de gemeente Haarlem niet voldoet aan het minimumbedrag per rioolaansluiting van € 148 in 2008. Dat betekent dat het redelijk peil van € 3,45 met € 0,27 moet worden opgehoogd tot € 3,72. Voor Haarlem ligt het gewogen gemiddelde tarief op € 2,98. Met een tarief van € 104 per aansluiting dekt de gemeente Haarlem 95% van de nettolasten.

Op grond van deze gegevens zou de gemeente Haarlem in 2008 **niet** zijn toegelaten tot artikel 12 van de Fvw. Er is een minderopbrengst van afgerond bijna € 5,5 miljoen ( tabel 3.1) ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil door een te laag gemiddeld OZB-tarief en een onderdekking op het onderdeel riolering (zie tabel 3.1). Theoretisch zou verhoging tot de artikel 12-norm van de OZB neerkomen op een tariefsverhoging van circa 23%.

### 3.4 Gemeentelijke woonlastendruk

In de Atlas van de lokale lasten 2008 samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten, in Euro's per jaar per huishouden, per gemeente. In het overzicht wordt de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning (in de desbetreffende gemeente), reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden.

De gegevens in tabel 3.2 zijn uit de Atlas van de lokale lasten 2008 overgenomen. Het gaat daarbij om de in de Atlas van de lokale lasten 2008 opgenomen bedragen van de gemeente Haarlem en die van de selectiegroep (internetsite augustus 2008).

Tabel 3.2  
Gemeentelijke lastendruk vergeleken met de selectiegroep 2008

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eigenaren* (5)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (6)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+6)	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Amersfoort	276	47	59	227	609	144
Arnhem	178	40	0	330	548	43
Leiden	173	108	0	373	654	259
's-Hertogenbosch	274	45	59	208	586	101
<b>Gemiddelde selectiegroep</b>	<b>225</b>	<b>60</b>	<b>29</b>	<b>285</b>	<b>599</b>	
<b>Haarlem</b>	<b>278</b>	<b>0</b>	<b>104</b>	<b>206</b>	<b>588</b>	<b>106</b>
Hoogste waarneming					1121	465
Laagste waarneming					440	1
Gemiddelde waarneming					645	222
Duurste gemeente					Blaricum	
Goedkoopste gemeente					Ermelo	

\* Bron: COELO-atlas van de lokale lasten

\*\* Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen op basis van CBS

\*\*\* Nummer 1 heeft de laagste woonlasten, waarvan 465 de hoogste

Uit het COELO-rapport blijkt dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Haarlem in 2008 € 11 per meerpersoonshuishouden beneden het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dat wordt vooral veroorzaakt door het relatief lage tarief voor de eigenaren van woningen.

In het COELO-rapport neemt de gemeente Haarlem (stand augustus 2008) plaats 106 in.

### 3.5 Overige heffingen

Voor wat betreft de heffingen kunnen naast de heffingen behorend tot het belastingpakket ook andere heffingen worden genoemd. De heffingen zijn op

basis van gegevens van het CBS vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.3: Heffingen vergeleken

Gemeentelijke heffingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep		2008						
	Haarlem Absoluut (x € 1.000)	Amersfoort per inwoner (x € 1)	Arnhem per inwoner (x € 1)	Leiden per inwoner (x € 1)	's-Hertogenbosch per inwoner (x € 1)	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1)	Haarlem per inwoner (x € 1)	Vershil per inwoner (x € 1)
Secretarieleges	2.625	12	9	10	10	10	18	8
Leges bouwvergunningen	4.784	36	8	15	24	21	33	12
Hondenbelasting	534	4	3	0	5	3	4	1
Parkeerbelasting	13.395	18	34	62	100	54	91	37
Toeristenbelasting	515	0	1	4	1	2	4	2
Forensenbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	4.251	1	1	56	1	15	29	14
Reclamebelasting	346	0	0	0	0	0	2	2
<b>Subtotaal overige heffingen</b>	<b>26.450</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	<b>147</b>	<b>141</b>	<b>104</b>	<b>180</b>	<b>76</b>
Reinigingsrechten	16.087	106	70	58	115	88	109	21
Rioolrecht	7.928	65	24	42	58	48	54	6
OZB	24.039	178	282	330	205	246	164	-82
<b>Subtotaal belastingpakket</b>	<b>48.054</b>	<b>349</b>	<b>377</b>	<b>431</b>	<b>378</b>	<b>382</b>	<b>327</b>	<b>-55</b>
<b>Totaal-generaal</b>	<b>74.504</b>	<b>419</b>	<b>435</b>	<b>578</b>	<b>519</b>	<b>485</b>	<b>507</b>	<b>22</b>

Bij de opbrengst in tabel 3.3 is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegalisatiereserves of andere mogelijke baten, het gaat uitsluitend om de heffing van belastingen en rechten. De totale opbrengst wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Als we kijken naar het totaal van de heffingen in de gemeente Haarlem en de selectiegroep, dan moet worden geconstateerd dat de gemeente Haarlem hieruit gemiddeld € 22 per inwoner meer aan inkomsten genereert. De meeropbrengst die de gemeente Haarlem genereert is vooral afkomstig uit de meeropbrengst uit de overige heffingen van in totaal € 76 per inwoner. De relatief hoge opbrengst uit de parkeergelden, € 37 per inwoner en de precariobelastingen, € 14 per inwoner zijn hier vooral debet aan.

De afwijking op de parkeergelden is het gevolg van erg lage opbrengsten bij twee van de vier gemeenten uit de selectiegroep. Mogelijk dat deze gemeenten hun opbrengsten met de kosten hebben gesaldeerd. Dit is in het kader van deze scan niet nader onderzocht, maar bekend is dat deze gemeenten het (garage)parkeren anders georganiseerd hebben dan in Haarlem. Overigens bestaat niet de indruk dat de *tarieven* in Haarlem hoger zijn dan in de andere steden.

De afwijking op de precariobelastingen komt vanwege de heffing van precario op kabels en leidingen in Haarlem. De verwachting is dat deze heffingsmogelijkheid per 2010 of 2011 komt te vervallen.

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er sprake van een negatief verschil van € 55 per inwoner. Dit komt vanwege de relatief lage opbrengst uit de OZB, die deels wordt goedge maakt door een hogere heffing bij de reinigingsrechten en (in mindere mate) bij de riolering.

### 3.6 Conclusies

**Op de vraag 'Doen zich tussen de gemeente Haarlem en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?' kan het volgende worden geantwoord.**

#### *COELO woonlasten 2008 voor meerpersoonshuishoudens*

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers op basis van COELO blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Haarlem € 588 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep van € 599 ligt de woonlastendruk in de gemeente Haarlem daar € 11, ofwel 2% onder. De lagere woonlasten worden vooral veroorzaakt door het relatief lage OZB-tarief van de woningen in Haarlem. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde van alle gemeenten zit Haarlem € 57 lager, ofwel bijna 10%.

#### *Gemeentelijke heffingen 2008 per inwoner vergeleken met selectiegemeenten*

Op grond van de gegevens van de gemeentebegrotingen 2008 van het CBS blijkt dat de feitelijke opbrengsten van de overige heffingen € 76 per inwoner hoger is dan die van de selectiegroep. Dit komt vanwege de relatief hoge opbrengst uit parkeergelden van € 37 per inwoner en de precariobelastingen van € 14 per inwoner.

De heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend (OZB-woningen en niet-woningen, rioolrecht en afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) liggen in Haarlem € 55 per inwoner onder het gemiddelde van de selectiegemeenten. Ook hier is het onderdeel OZB de veroorzaker van de relatief lage opbrengst van de pakketheffingen. Op de onderdelen reinigingsrecht en riolering genereert de gemeente Haarlem respectievelijk € 21 en € 6 per inwoner meer aan opbrengst.

#### *Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2008*

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2008 van de gemeente Haarlem vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2008. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente, in het theoretische geval dat zij in 2008 een aanvraag zou hebben ingediend, niet zou zijn toegelaten tot artikel 12. Het tarief ligt € 0,74 onder dat van het (gecorrigeerde) normtarief. Dit komt overeen met een bedrag van € 5,5 miljoen.





## **4 De nettolasten van de gemeente Haarlem vergeleken**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen:

*Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Haarlem zich in 2008 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep?*

Het referentiekader op basis waarvan de begrotingsanalyse plaatsvindt, is gebaseerd op de Fvw. De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in dit referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, omstandigheden die een onvoldoende of geen rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager verdelingsniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves). Daarom worden de vergelijkingen in deze begrotingsscan op het niveau van clusters (zie paragraaf 4.2) geanalyseerd.

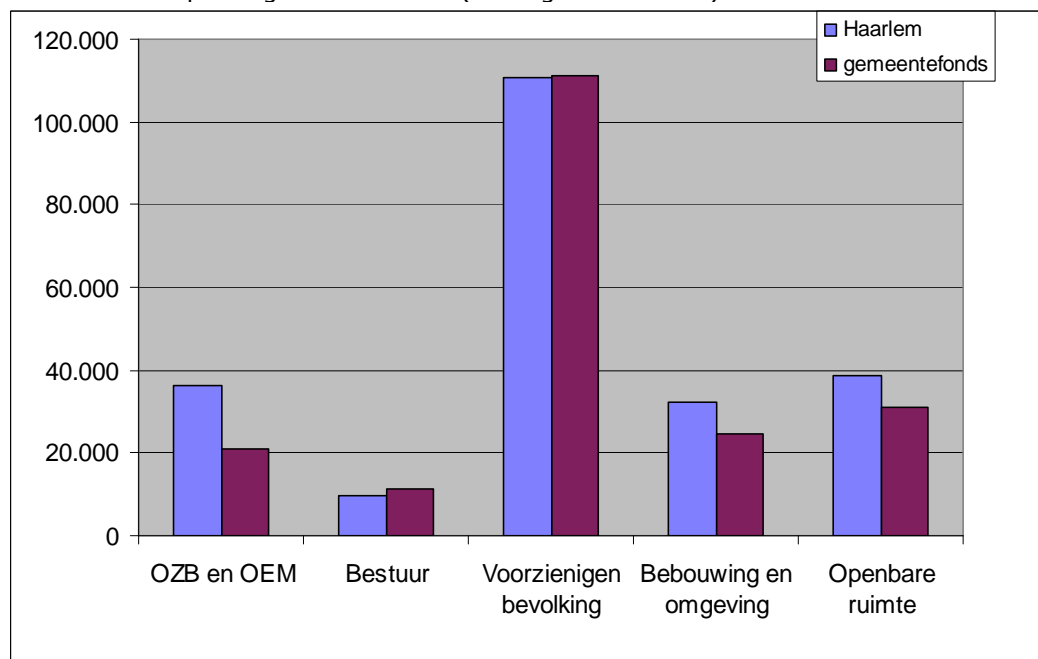
Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van de gemeente Haarlem worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de werkelijke nettolasten van de gemeente. Op deze wijze kan worden vastgesteld welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in de begrotingspositie van de gemeente. Hier wordt de gemeente eigenlijk vergeleken 'met zichzelf'. Daarna wordt een vergelijking gemaakt met een selectie van gemeenten met globaal dezelfde structuurkenmerken. In deze vergelijkingen wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over de betaalmaand januari 2008.

### **4.2 De vergelijking met zichzelf**

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting bestaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten 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.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor de gemeente Haarlem. In grafiek 4.1 zijn de bestaande uitgavenclusters samengevoegd tot zogenaamde taakgebieden.

Grafiek 4.1: Vergelijking van de gemeente Haarlem met het gemeentefonds op taakgebiedenniveau (bedragen x € 1.000)



Hierna wordt eerst cijfermatig een overzicht gegeven per cluster en wordt in het kort ingegaan op de grootste afwijkingen ( $\geq$  € 20 per inwoner) per cluster. Daarbij wordt daar waar relevant aangegeven wat het macrobeeld landelijk is van het desbetreffende cluster op basis van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2008 (POR2008).

Uit bijlage 1 blijkt dat de uitgavenclusters van Haarlem optellen tot € 191,5 miljoen aan lasten. De systematiek van het gemeentefonds geeft een minimum aan van € 176,2 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Haarlem een hoger lastenniveau (en waarschijnlijk dus ook een hoger voorzieningenniveau) heeft dan de systematiek van het gemeentefonds als minimum oplevert. Haarlem kan zich dit veroorloven door een hoger bedrag aan overige eigen middelen dan waar de systematiek van het gemeentefonds van uitgaat. Verder genereert de gemeente Haarlem meer OZB (van niet-woningen) dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Tabel 4.1 Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Haarlem met 'zichzelf' (bedragen x € 1 per inwoner)

Clusters	Hogere lasten	Lagere lasten	Lagere lasten	Hogere lasten
	dan het gemeentefonds		dan het gemeentefonds	
<b>Inkomstclusters</b>				
OEM				24
OZB				21
<b>Uitgavenclusters</b>				
Werk en inkomen			26	
Maatschappelijke zorg			28	
Educatie			31	
Kunst en ontspanning	86			
Volkshuisvesting en RO	31			
Groen	24			
Wegen en water	25			
<b>Totaal verschillen &gt; € 20 per inwoner</b>	<b>166</b>		<b>130</b>	

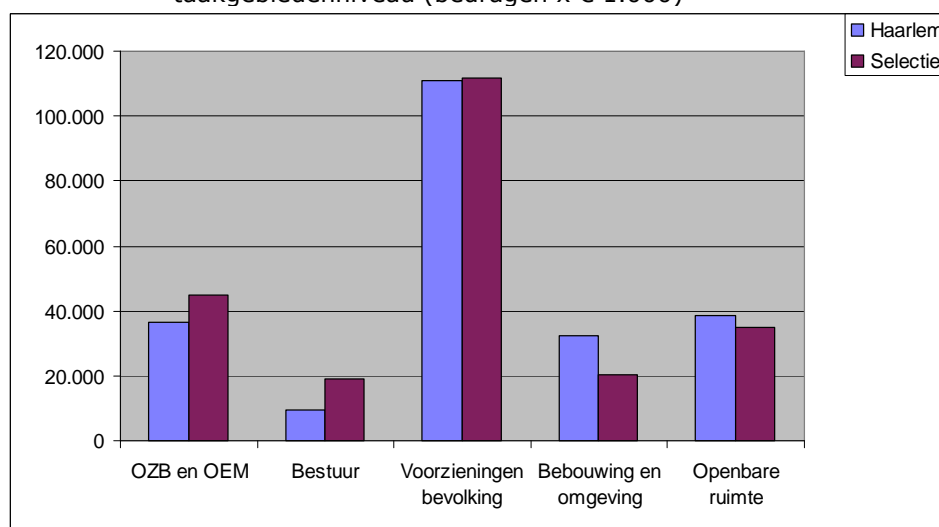
In paragraaf 4.4 gaan wij nader op deze clusters in.

#### 4.3 De gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegroep

Naast de vergelijking met "zichzelf" wordt de gemeente Haarlem ook met een selectiegroep vergeleken die is samengesteld uit gemeenten met globaal dezelfde structuurkenmerken. Zie paragraaf 1.3 voor een beschrijving van deze selectiegroep.

In grafiek 4.2 hebben wij de nettolasten, per taakgebied, van de gemeente Haarlem vergeleken met de gemiddelde nettolasten van de selectiegroep.

Grafiek 4.2: Vergelijking van de gemeente Haarlem met de selectiegroep op taakgebiedenniveau (bedragen x € 1.000)



In tabel 4.2 worden de grootste ( $\geq$  € 20 per inwoner) afwijkingen bij de

vergelijking van de gemeente Haarlem met de selectiegroep gegeven. Voor het volledige beeld wordt verwezen naar bijlage 2.

In paragraaf 4.4 gaan wij kort in op de (sub)clusters met de grootste of opmerkelijke afwijkingen.

Tabel 4.2 Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Haarlem met de selectiegroep (bedragen x € 1 per inwoner)

Clusters	Hogere	Lagere	Lagere	hogere
	bedragen	bedragen	bedragen	bedragen
	dan de		dan de	
	selectiegroep		selectiegroep	
<b>Inkomstenclusters</b>				
Algemene uitkering				51
OZB		82		
<b>Uitgavenclusters</b>				
Algemene ondersteuning			71	
Werk en inkomen			69	
Educatie			29	
Kunst en ontspanning	42			
Volkshuisvesting	68			
Groen	16			
Totaal verschillen > €20 per inwoner	<b>208</b>		<b>220</b>	

#### 4.4 Toelichting op verschillen in inkomsten- en uitgavenclusters

##### *Inkomstencluster*

##### **Cluster Algemene uitkering, vergeleken met gemeentefonds**

De algemene uitkering van de gemeente Haarlem wordt € 6 per inwoner hoger geraamd dan dat de gemeente Haarlem heeft opgenomen in de begroting. Het verschil is vermoedelijk te wijten aan geactualiseerde voluminacijfers. Gezien het geringe verschil wordt om die reden afgezien van een nadere toelichting.

##### **Cluster Algemene uitkering, vergeleken met de selectiegroep**

De algemene uitkering van de gemeente Haarlem wordt € 51 per inwoner hoger geraamd dan die van de selectiegroep. Dit blijkt uit tabel 4.3

Tabel 4.3: Cluster Algemene uitkering (bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Algemene uitkering		Amersfoort	Arnhem	Leiden	S-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
921	algemene uitkering gemeentefonds	922	1126	1138	877	1012	1063	51
<b>Totaal</b>		<b>922</b>	<b>1126</b>	<b>1138</b>	<b>877</b>	<b>1012</b>	<b>1063</b>	<b>51</b>

Het verschil van € 51 per inwoner is vooral te verklaren door een combinatie van een hoger bedrag per inwoner op de verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de omgevingsadressendichtheid (€ 43 per inwoner), de historische woningen (€ 20 per inwoner) en de WMO (€ 25 per inwoner). Daar staat tegenover een lager bedrag voor de tijdelijke maatstaf suppletie OZB (€ 30 per inwoner). Deze suppletie-uitkering is een aflopende uitkering en wordt verstrekt aan gemeenten die een nadelig effect hadden en hebben van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen en wordt (gedeeltelijk) betaald door de gemeenten met een voordelig effect (die krijgen dus een negatieve suppletie-uitkering). Het bedrag van € 30 per inwoner heeft volledig betrekking op de selectiegroep. De gemeente Haarlem ontvangt nagenoeg geen bedrag meer uit deze uitkering.

De hogere algemene uitkering betekent niet dat de gemeente daarmee gunstiger af is: over het algemeen staan tegenover een hogere algemene uitkering ook navenant hogere nettolasten.

#### **Cluster OZB, vergeleken met gemeentefonds**

De opbrengst van de OZB is € 3,1 miljoen ofwel € 21 per inwoner hoger dan waarmee in het gemeentefonds wordt gerekend.

In het gemeentefonds wordt voor 2008 een bedrag aan OZB verevend op basis van een tarief van € 2,25 voor de woningen en € 5,38 voor de niet-woningen per € 2.500 economische waarde. Het OZB-tarief in de gemeente Haarlem bedraagt feitelijk € 2,19 voor de woningen en € 6,88 voor de niet-woningen (zie paragraaf 3.2). Het hogere tarief van de niet-woningen verklaart het verschil van € 3,1 miljoen ofwel € 21 per inwoner op dit onderdeel. Door de hogere OZB-inkomsten kan de gemeente zich in principe ook navenant hogere nettolasten permitteren dan waarvan het gemeentefonds uitgaat, tenzij de Overige eigen middelen lager zijn dan waarvan het gemeentefonds uitgaat (hetgeen in Haarlem niet het geval is, integendeel, zie hierna bij cluster OEM).

#### **Cluster OZB, vergeleken met de selectiegroep**

Tabel 4.4 geeft de functies weer die tot dit cluster worden gerekend:

Tabel 4.4: Cluster OZB (bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster OZB		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Verskil
931	baten onroerende-zaakbelasting gebruikers	32	59	85	45	54	29	-25
932	baten onroerende-zaakbelasting eigenaren	146	223	246	161	192	135	-57
941	lastenverlichting rijk	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>178</b>	<b>282</b>	<b>330</b>	<b>205</b>	<b>246</b>	<b>164</b>	<b>-82</b>

De gemeente Haarlem ontvangt per inwoner € 82 minder aan OZB dan de selectiegroep. Dat kan verklaard worden uit óf lagere tarieven dan de selectiegroep en/of een lagere OZB-waarde per inwoner. Uit tabel 4.5 blijkt dat de totale OZB-waarde per inwoner in de gemeente Haarlem weinig afwijkt van dat van de selectiegroep (circa 2,6%). Maar het gemiddelde tarief (voor zowel woningen als voor niet-woningen) is fors lager (circa 63%) dan gemiddeld in de selectiegroep (zie ook paragraaf 3.2). Het is evident dat dit laatste de reden is dat de gemeente Haarlem minder middelen genereert uit de OZB dan de selectiegroep.

Tabel 4.5: OZB-capaciteit vergeleken met selectiegroep

Gemeenten	Waarde woningen (x€1 miljoen)	Waarde niet-woningen (x€1 miljoen)	Waarde totaal (x€1 miljoen)	Waardeverhouding woningen/niet-woningen	Aantal inwoners	Totaalwaarde per inwoner (x€1)	OZB-tarief woning gebruik	OZB-tarief niet-woningen gebruik en eigendom	Gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen
Amersfoort	15.004	3.588	18.592	0,81	142.500	130,470	2,33	9,25	3,67
Arnhem	12.852	3.953	16.805	0,76	142.533	117,869	4,31	11,63	6,03
Leiden	12.284	3.233	15.517	0,75	117.485	132,072	4,00	16,03	6,51
's-Hertogenbosch	15.631	4.624	20.255	0,77	135.648	149,317	2,03	9,42	3,72
<b>Gemiddelde selectiegroep</b>	<b>13.943</b>	<b>3.849</b>	<b>17.792</b>	<b>0,78</b>	<b>134.551</b>	<b>132,232</b>	<b>3,07</b>	<b>11,35</b>	<b>4,86</b>
<b>Haarlem</b>	<b>16.555</b>	<b>3.381</b>	<b>19.945</b>	<b>0,83</b>	<b>146.960</b>	<b>135,717</b>	<b>2,19</b>	<b>6,88</b>	<b>2,98</b>

\* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

### **Cluster OEM, vergeleken met gemeentefonds**

De gemeente Haarlem genereert ruim € 3,5 miljoen ofwel bijna € 24 per inwoner meer OEM dan het gemeentefonds veronderstelt. De lastenkant in de gemeente Haarlem is daarom hoger dan vanuit het gemeentefonds wordt geïndiceerd. Landelijk loopt de OEM tussen gemeenten sterk uiteen. Een afwijking van € 24 per inwoner is niet bijzonder.

### **Cluster OEM en mutaties reserves, vergeleken met selectiegroep**

De tabellen 4.6 en 4.7 geven de functies weer die tot deze clusters worden gerekend:

Tabel 4.6: Cluster Overige eigen middelen (bedragen x € 1 per inwoner)

	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
<u>Functies cluster Overige Eigen Middelen (OEM)</u>							
212	-3	0	-2	-6	-3	-1	2
220	0	0	0	0	0	0	0
230	0	0	0	0	0	0	0
310	-11	-24	-26	-14	-18	-8	10
311	2	2	3	2	2	3	1
320	0	0	0	0	0	0	0
330	0	0	45	79	30	0	-30
340	0	0	0	0	0	0	0
341	0	0	0	0	0	0	0
830	-14	5	0	22	3	4	1
911	0	0	0	0	0	0	0
913	2	0	4	2	2	17	15
914	53	49	38	77	55	33	-22
933	0	1	0	0	0	0	0
934	0	0	0	0	0	0	0
935	0	0	0	0	0	0	0
936	0	1	2	1	1	2	1,5
937	4	3	0	5	3	4	1
938	0	0	0	0	0	2	2
939	1	1	56	1	13	29	16
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>121</b>	<b>168</b>	<b>88</b>	<b>85</b>	<b>-2</b>

De OEM-baten, exclusief de mutaties van de reserves, bij de gemeente Haarlem wijken weinig af van die van de selectiegroep. Gezien de geringe afwijking wordt hier niet verder op ingegaan.

Tabel 4.7: Subcluster Mutaties reserves

	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
<u>Functies subcluster Mutaties reserves</u>							
980	79	10	-8	55	36	0	-36
<b>Totaal</b>	<b>79</b>	<b>10</b>	<b>-8</b>	<b>55</b>	<b>36</b>	<b>0</b>	<b>-36</b>

Bij de gemeente Haarlem zijn de reserves toegerekend aan de clusters. Het gaat per saldo om een bedrag van negatief € 1,3 miljoen, ofwel € 13 per inwoner. De toerekening heeft vooral betrekking op de subclusters Wegen en Educatie.

## Uitgavenclusters

### **Cluster Werk en inkomen, vergeleken met het gemeentefonds**

Het cluster Werk en Inkomen 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 € 26 per inwoner onder het niveau van het gemeentefonds. Als verklaring noemt Haarlem het feit dat zij een succesvol beleid voert, zowel in de zin van toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden (uitstroom) als het vermijden dat mensen in een uitkerings situatie terecht komen (preventie). De afgelopen jaren is het aantal bijstandgerechtigden flink gedaald en is de

bedrijfsvoering van sociale zaken verbeterd.

In tabel 4.8 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 naast Arnhem de enige gemeenten is waarvan de nettolasten op dit cluster substantieel lager zijn dan de verdeelmaatstaven indiceren. Zeker gezien de zwakke sociale structuur van Arnhem is dat opmerkelijk, in positieve zin!

Tabel 4.8: Cluster Werk en Inkomen verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster Werk en inkomen	-34	23	-83	-12	26

In tabel 4.9 is een overzicht opgenomen van de volumina waarmee in de uitkering uit het gemeentefonds voor dit cluster rekening is gehouden.

Tabel 4.9: Volumina gemeentefonds cluster Wek en inkomen

Gemeenten/ volumina	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Huishoudens met een laag inkomen	16.690	25.730	17.760	18.290	24.050
Bijstandsontvangers	2.702	6.631	3.227	3.443	3.475
Uitkeringsontvangers	11.124	15.884	9.340	12.260	13.518

Opvallend is dat de gemeenten Arnhem en Haarlem met de hoogste aantallen op alle drie de onderdelen zoals aangegeven in tabel 4.9 aan het bedrag uit het gemeentefonds overhouden (tabel 4.8).

Voor Haarlem geldt dat zij het laagste percentage bijstandsontvangers heeft (14%), gerelateerd aan het aantal huishoudens met een laag inkomen. Arnhem zit liefst op 26%. Ook het aantal uitkeringsontvangers als percentage van het aantal huishoudens met een laag inkomen is met 56% laag. Alleen Leiden zit daar met 53% onder, terwijl Arnhem en 's-Hertogenbosch ruim boven de 60% zitten.

In het POR 2008 blijkt dat kleine gemeenten (< 50.000 inwoners) aan het cluster overhouden, terwijl de grote gemeenten meer uitgeven dan het gemeentefonds indiceert. Voor gemeenten tussen de 100.000 – 250.000 inwoners gaat het om een bedrag van negatief € 13 per inwoner. De gemeenten Haarlem en Arnhem steken hier dus gunstig bij af.

#### **Cluster Werk en inkomen, vergeleken met de selectiegroep**

In tabel 4.10 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.



Tabel 4.10 Cluster Werk en inkomen vergelijking Haarlem met selectiegroep  
(bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Werk en inkomen		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
610	bijstandsverlening	-47	-81	-101	-59	-71	-25	46
611	werkgelegenheid	-24	-41	-45	-20	-32	-17	15
612	inkomensvoorziening vanuit het rijk	-3	-1	0	-1	-1	-7	-6
613	overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het rijk	0	0	0	0	0	0	0
614	gemeentelijk minimabeleid	-51	-49	-64	-50	-53	-39	14
<b>Totaal</b>		<b>-126</b>	<b>-172</b>	<b>-210</b>	<b>-129</b>	<b>-157</b>	<b>-88</b>	<b>69</b>

De gemeente Haarlem heeft op dit cluster € 69 per inwoner lagere nettolasten geraamd dan de selectiegroep. Uit het onderstaande blijkt dat de uitkering per ontvanger (op basis van gegevens 2006) in Haarlem relatief hoog is.

#### Fonds werk en inkomen

De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen op het terrein van reïntegratie/activering en bijstandsuitkeringen. Het is de gemeenteraad die de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid in een beleidskader vastlegt en daarbinnen de prioriteiten bepaalt. Vervolgens controleert de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders dit beleid in de praktijk goed uitvoert. Om deze belangrijke rol van de gemeenteraad te ondersteunen, publiceert het ministerie van SZW per gemeente een overzicht van de bereikte resultaten. Dat gebeurt door middel van de zogenoemde Kernkaart werk en bijstand<sup>8</sup>. Uit deze Kernkaart blijkt het volgende:

Ontwikkeling overschotten budgetten WWB		2006	2007
Overschot budget uitkeringen	Haarlem	7%	18%
	Gemeenten met 100-150.000 inwoners	2%	3%
Overschot budget reïntegratie	Haarlem	54%	42%
	Gemeenten met 100-150.000 inwoners	28%	42%

De toename van het overschot van het (vrij besteedbare) budget voor uitkeringen is in Haarlem van 2006 op 2007 veel groter dan in de groep van gemeenten met 100-150.000 inwoners. Dit strookt met het aantal bijstandsgerechtigden, dat in Haarlem relatief laag is. Het overschot op dit budget is door de gemeente vrij te besteden, net zoals een tekort door de gemeente zelf betaald moeten worden.

Het overschot op het reïntegratiebudget is in Haarlem gedaald ten opzichte van 2006, terwijl het in de groep van gemeenten met 100-150.000 inwoners juist is gestegen. De lasten van 2007 zijn iets hoger dan het toegekende budget, zodat ook een deel van het bedrag dat Haarlem van 2006 naar 2007 heeft 'meegenomen' is uitgegeven. In 2008 verwacht de gemeente niet het hele budget uit te kunnen geven. Het verhoudingsgewijs lage aantal bijstandsgerechtigden en het daardoor beperkte aantal mogelijke

<sup>8</sup> Zie <http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart>

reïntegratie-trajecten in Haarlem is hiervoor de verklaring.

Aan bijzondere bijstand is over 2006 in Haarlem een bedrag verstrekt van € 1,7 miljoen. Dit komt overeen met een bedrag per huishouden met een laag inkomen van € 71. In de selectiegroep is het gemiddeld bedrag aan bijzondere bijstand € 2 miljoen en is het bedrag per huishouden met een laag inkomen gemiddeld € 107. Het gemiddeld bedrag per ontvanger is in Haarlem € 1.140 tegen € 707 in de selectiegroep. Conclusie is dat de bijzondere bijstand in Haarlem per ontvanger het hoogst is.

### **Cluster Maatschappelijke zorg, vergeleken met het gemeentefonds**

Voor het cluster Maatschappelijke zorg ligt het feitelijk nettolastenniveau per saldo bijna € 4,2 miljoen ofwel € 28 per inwoner lager dan het niveau van de verdeelmaatstaven.

De hoogte van het nettolastenniveau van het cluster Maatschappelijke zorg wordt voor een belangrijk deel bepaald door eigen gemeentelijk beleid. Dit cluster behoort tot de grotere nettolastenposten voor gemeenten. Dit met ingang van 2006 in werking getreden cluster omvat onder meer de onderdelen sociaal-cultureel en maatschappelijk werk, jeugd en jongerenwerk, gezondheidszorg, voorzieningen gehandicapten en kinderopvang. Daarnaast maken de nettolasten van de, met ingang van 2007 naar het gemeentefonds overgehevelde middelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) deel uit van dit cluster. Door de WMO is de thuiszorg overgegaan van de zorgkantoren (AWBZ) naar de gemeenten. De thuiszorg maakt dus nu ook deel uit van het takenpakket van de gemeenten, die ook al de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en de Welzijnswet uitvoeren (woningaanpassingen, aangepast vervoer, vrijwilligerswerk, buurthuizen enzovoort). Deze wetten zijn nu allemaal samengevoegd in de WMO. De geldstroom voor de WMO loopt via het gemeentefonds via een zogenaamde integratie-uitkering met een looptijd van twintig jaar (geleidelijke overgang van historische verdeling naar de algemene uitkering op grond van objectieve verdeelmaatstaven). Op basis van de decembercirculaire 2008 ontving de gemeenten Haarlem een WMO-uitkering voor 2008 van afgerond € 13,9 miljoen ofwel € 94 per inwoner. De gemeente kan zelf tot op zekere hoogte de eigen bijdrage van de WMO-cliënten bepalen.

Landelijk gezien wordt op dit cluster € 2 per inwoner meer uitgegeven dan de verdeelmaatstaven aangeven.

In tabel 4.11 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich op dit cluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds. De verschillen tussen de gemeenten zijn groot.

Tabel 4.11: Cluster Maatschappelijke zorg verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster Maatschappelijke zorg	4	-33	-51	14	28

### **Cluster Maatschappelijke zorg vergeleken met de selectiegroep**

In tabel 4.12 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Tabel 4.12 Cluster Maatschappelijke zorg vergelijking Haarlem met selectiegroep ( bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Maatschappelijke zorg		Amersfoort	Arnhem	Leiden	Is-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Verschil
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-41	-65	-97	-43	-60	-44	16
621	vreemdelingen	-2	-18	-3	-3	-7	-3	4
622	huishoudelijke verzorging	-57	-89	-65	-56	-67	-97	-30
630	sociaal-cultureel werk	-49	-69	-61	-66	-61	-52	9
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-13	-14	-15	-14	-14	-1	13
651	dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0	0
652	voorzieningen gehandicapten	-62	-65	-56	-55	-60	-59	1
711	ambulancevervoer	0	0	0	-2	-1	0	1
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheids zorg	-18	-31	-38	-19	-26	-33	-7
715	jeugdgezondheids zorg, uniform deel	-8	0	0	0	-2	0	2
716	jeugdgezondheids zorg, maatwerk deel	-1	0	-1	-1	-1	0	1
<b>Totaal</b>		<b>-252</b>	<b>-351</b>	<b>-337</b>	<b>-260</b>	<b>-299</b>	<b>-289</b>	<b>10</b>

Voor het cluster Maatschappelijke zorg ligt het feitelijke nettolastenniveau per saldo € 10 per inwoner lager dan dat van de selectiegroep. Uit tabel 4.12 blijkt dat Haarlem vooral meer uitgeeft aan huishoudelijke verzorging.

Bij het opstellen van de jaarrekening 2007 waren de gegevens van de zorgverleners nog niet (voldoende) beschikbaar, daarom heeft Haarlem in de jaarrekening met een groot bedrag aan nog te betalen lasten huishoudelijke verzorging rekening gehouden. Achteraf bleken de lasten circa € 1,5 miljoen mee te vallen, wat overeenkomt met € 10 per inwoner. Daarmee geeft Haarlem € 20 per inwoner meer uit dan de selectiegemeenten. Het lastenniveau van Haarlem zit op het bedrag dat voor de WMO is toegevoegd aan de algemene uitkering. Daarmee is het maar de vraag of Haarlem veel uitgeeft of de selectiegemeenten weinig.

### **Cluster Educatie, vergeleken met het gemeentefonds**

Voor dit cluster liggen de feitelijke nettolasten € 31 lager dan het niveau van de verdeelmaatstaven.

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.

Haarlem heeft als verklaring voor deze lagere nettolasten:

- de relatief lange afschrijvingstermijnen van 60 jaar op de onderwijshuisvesting;
- het feit dat er in het verleden extra is afgeschreven en;
- gerealiseerde bezuinigingen.

De komende jaren gaat Haarlem fors investeren in onderwijshuisvesting, namelijk € 80 miljoen op basis van het onderwijshuisvestingsplan en € 60 miljoen in de bouw van twee VMBO-scholen. De lasten zullen daardoor met ruim € 60 per inwoner stijgen en daarmee € 30 hoger uitkomen dan de selectiegroep in plaats van thans € 31 per inwoner lager.

In het POR 2008 blijkt dat de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners circa € 10 per inwoner aan het cluster overhouden. Voor gemeenten tussen de 100.000 – 250.000 inwoners gaat het om een bedrag van positief € 7 per inwoner. De gemeente Haarlem steekt ook hier dus gunstig af.

In tabel 4.13 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich op dit subcluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 4.13 Subcluster Educatie (onderwijshuisvesting) verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster Educatie	31	-4	-5	7	31

#### **Cluster Educatie vergeleken met de selectiegroep**

In de tabellen 4.14 en 4.15 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Tabel 4.14 Subcluster Educatie (onderwijshuisvesting) vergelijking Haarlem met selectiegroep (bedragen x € 1 per inwoner)

	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Verskil
<u>Functies subcluster Educatie (onderwijshuisvesting)</u>							
421 openbaar onderwijs, huisvesting	-25	-99	-28	-18	-44	-19	25
423 bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-41	0	-18	-35	-24	-15	9
431 openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	-2	0	-3	0	-1	-12	-11
433 bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	-14	0	-17	-13	-10	-5	5
441 openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	-3	-41	-13	-3	-15	-15	0
443 bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-12	0	-15	-15	-10	-10	0
<b>Totaal</b>	<b>-97</b>	<b>-140</b>	<b>-94</b>	<b>-84</b>	<b>-104</b>	<b>-76</b>	<b>28</b>

Tabel 4.15 Subcluster Educatie (overige) vergelijking Haarlem met selectiegroep (bedragen x € 1 per inwoner)

	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Verskil
<u>Functies subcluster Educatie (overig)</u>							
420 openbaar basisonderwijs	-7	0	0	-1	-2	-6	-4
422 bijzonder basisonderwijs	-12	0	0	-5	-5	-1	4
430 openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	-1	0	0	-5	-5
432 bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	-12	0	0	-1	-4	-1	3
440 openbaar voortgezet onderwijs	0	0	-1	0	0	0	0
442 bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	-1	-1
480 gemeenschappelijke baten en lasten	-16	-26	-61	-46	-36	-32	4
482 volwasseneneducatie	-5	-1	-13	-2	-5	-5	0
<b>Totaal</b>	<b>-52</b>	<b>-27</b>	<b>-75</b>	<b>-56</b>	<b>-52</b>	<b>-51</b>	<b>1</b>

De nettolasten op dit cluster liggen in de gemeente Haarlem per saldo € 29 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. Naast het hebben van minder onderwijshuisvesting hebben ook hier de bezuinigingen van de afgelopen jaren en de versnelde afschrijving op de onderwijshuisvesting een rol gespeeld op het nettolastenniveau in Haarlem.

Zoals eerder al is aangegeven zullen de lasten de komende jaren nog met ruim € 60 per inwoner stijgen en daarmee € 30 hoger uitkomen dan de selectiegroep in plaats van thans € 31 per inwoner lager.

### **Cluster Kunst en ontspanning, vergeleken met het gemeentefonds**

Het feitelijk nettolastenniveau van de gemeente Haarlem op het cluster Kunst en ontspanning ligt € 86 per inwoner (€ 12,6 miljoen) boven het niveau van de verdeelmaatstaven.

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburgen 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).

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 (POR2008). 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 € 45 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 4.16 is aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich op dit cluster verhouden tot de inkomsten van het gemeentefonds.

Tabel 4.16: Cluster Kunst en ontspanning verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster Kunst en ontspanning	-13	-62	-18	-54	-86

### **Cluster Kunst en ontspanning, vergeleken met de selectiegroep**

In de tabellen 4.17 en 4.18 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Tabel 4.17: Subcluster Kunst verschil nettolasten met selectiegroep  
(bedragen x € 1 per inwoner)

Functies subcluster Kunst		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
540	kunst	-40	-52	-59	-58	-52	-88	-36
<b>Totaal</b>		<b>-40</b>	<b>-52</b>	<b>-59</b>	<b>-58</b>	<b>-52</b>	<b>-88</b>	<b>-36</b>

Tabel 4.18: Subcluster Ontspanning verschil nettolasten met selectiegroep  
(bedragen x € 1 per inwoner)

Functies subcluster Ontspanning		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
510	openbaar bibliotheekwerk	-21	-33	-29	-27	-27	-36	-9
511	vormings- en ontwikkelingswerk	-20	-17	-2	-27	-17	0	17
530	sport	-42	-82	-39	-59	-56	-65	-9
580	overige recreatieve voorzieningen	-1	0	0	0	0	-6	-6
<b>Totaal</b>		<b>-84</b>	<b>-132</b>	<b>-71</b>	<b>-112</b>	<b>-100</b>	<b>-107</b>	<b>-7</b>

Uit tabel 4.17 blijkt dat de nettolasten op het onderdeel kunst vergeleken met de selectiegroep in de gemeente Haarlem het hoogst zijn. Dit is te verklaren uit de recente nieuwbouw en renovatie van de culturele podia.

De nettolasten van het vormings –en ontwikkelingswerk heeft de gemeente per abuis op een aantal andere functies verantwoord.

### **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 € 31 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven. De gemeente Haarlem kon op korte termijn geen verklaring geven voor de negatieve verschil.

Tabel 4.19: Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster VHROSV	-18	25	120	9	-31

### **Cluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing vergeleken met de selectiegroep**

In tabel 4.20 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Functies cluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Verschil
810	ruimtelijke ordening	-35	-20	95	-30	-2	-19	-17
821	stads- en dorpsvernieuwing	-8	-1	-9	-1	-4	2	6
<b>Totaal</b>		<b>-43</b>	<b>-21</b>	<b>87</b>	<b>-31</b>	<b>-6</b>	<b>-17</b>	<b>-11</b>

In tabel 4.21 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Functies cluster Volkshuisvesting		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Verschil
820	woningexploitatie/woningbouw	0	0	0	-1	0	-16	-16
822	overige volkshuisvesting	-58	-23	-49	-32	-40	-63	-23
823	bouwvergunningen	36	8	15	24	21	-8	-29
<b>Totaal</b>		<b>-22</b>	<b>-16</b>	<b>-34</b>	<b>-9</b>	<b>-19</b>	<b>-87</b>	<b>-68</b>

### **Cluster Groen, vergeleken met het gemeentefonds**

Op dit cluster wordt bij de gemeente Haarlem € 3,5 miljoen ofwel € 24 per inwoner meer aan nettolasten geraamd dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Dit cluster heeft een nauwe relatie met het cluster Wegen en water.

Bij het cluster Groen gaat het om zaken als groene sportvelden, openbaar groen en lijkbezorging (grafrechten, begraafrechten, onderhoud). Het openbaar groen is bij uitstek een terrein waarop de eigen beleidsvrijheid van de gemeente tot uitdrukking komt. Die beleidsvrijheid heeft zowel betrekking op de organisatie van het beheer, de gekozen onderhoudsfrequenties en/of onderhoudsmaatregelen als met de keuzes rond de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Tegen de achtergrond van deze grote mate van beleidsvrijheid is als uitgangspunt bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds genomen dat een gemiddeld lastenniveau wordt gehonoreerd voor alle gemeenten.

In tabel 4.22 wordt aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten uit het cluster van het gemeentefonds.

Tabel 4.22: Cluster Groen verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster Groen	-5	5	-41	-1	-24

### **Cluster Groen vergeleken met de selectiegroep**

In tabel 4.23 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Tabel 4.23: Cluster Groen (vergeleken met de selectiegroep bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Groen		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
531	groene sportvelden en terreinen	-12	0	-13	-12	-9	0	9
550	natuurbescherming	0	0	0	0	0	0	0
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-64	-73	-104	-62	-75	-96	-21
724	lijkbezorging	-19	0	-1	-1	-6	-9	-3
732	baten begraafplaatsrechten	18	0	0	1	5	5	0
<b>Totaal</b>		<b>-78</b>	<b>-74</b>	<b>-118</b>	<b>-75</b>	<b>-85</b>	<b>-100</b>	<b>-15</b>

Uit tabel 4.23 blijkt dat de gemeente Haarlem € 15 per inwoner meer nettolasten heeft aan Groen dan de selectiegroep. Dat hangt geheel samen met de hogere nettolasten bij het openbaar groen en openluchtrecreatie. Als verklaring hiervoor noemt de gemeente Haarlem het feit dat er momenteel een inhaalslag plaatsvindt om het achterstallig onderhoud weg te werken.

### **Cluster Wegen en water, vergeleken met het gemeentefonds**

Het geraamde lastenniveau ligt in de gemeente Haarlem € 25 per inwoner hoger dan het niveau van de verdeelmaatstaven.

Het cluster Wegen en water omvat de gemeentelijke lasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeereexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens).

In de verdeelmaatstaven zijn vooral de volgende factoren gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in hoeveelheid areaal (onder andere door oppervlakte bebouwing, oppervlakte land en meerkernigheid);
- effecten van gebruikersintensiteit: dichtheid van de bebouwing van gemeenten en centrumfunctie;
- effecten van (slechte) bodemgesteldheid op de onderhoudskosten;
- aanwezigheid van een grote historische kern (> 40 hectare);
- aanwezigheid van historisch water.



Bij de feitelijke nettolasten hebben gemeenten keuzevrijheden in de sfeer van het voorzieningenniveau en de organisatie van het onderhoud (bijvoorbeeld zelf doen of uitbesteden, frequentie van straatvegen). Verder kunnen er ook (indirecte) effecten uitgaan van keuzes die zijn gemaakt bij de aanleg van wegen (relatie met de grondexploitatie, kwaliteit van aangelegde voorzieningen).

In tabel 4.24 wordt aangegeven hoe de nettolasten van de selectiegroep zich verhouden tot de inkomsten uit het cluster van het gemeentefonds.

Tabel 4.24: Cluster Wegen en water verschil nettolasten met au (bedragen x € 1 per inwoner)

Gemeente	Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Haarlem
Cluster Wegen en water	-83	14	-37	-76	-25

### **Subcluster Wegen en het subcluster Water, vergeleken met de selectiegroep**

In de tabellen 4.25 en 4.26 is aangegeven hoe de nettolasten van Haarlem zich verhouden tot de nettolasten van de selectiegroep.

Tabel 4.25: Subcluster Wegen verschil nettolasten met de selectiegroep (bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Wegen		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
210	wegen, straten en pleinen	-118	-92	-185	-189	-144	-171	-27
211	verkeersmaatregelen te land	-58	-25	-10	-16	-28	-29	-1
214	parkeren	-17	-17	-48	-84	-41	-52	-11
215	baten parkeerbelasting	18	34	62	100	53	91	38
936	baten toeristenbelasting 50%	0	1	2	1	1	2	2
<b>Totaal</b>		<b>-176</b>	<b>-99</b>	<b>-180</b>	<b>-188</b>	<b>-160</b>	<b>-158</b>	<b>1</b>

Uit tabel 4.25 blijkt dat de relatief hoge nettolasten in Haarlem meer dan volledig worden gedekt uit de relatief hoge opbrengst parkeerbelasting.

De verklaring voor de hoge lasten bij wegen, straten en pleinen is grotendeels dat er momenteel een inhaalslag plaatsvindt om het achterstallig onderhoud weg te werken. Tevens worden de budgetten op normniveau gebracht, waardoor de komende jaren een verdere stijging met € 6 miljoen plaatsvindt.

Uit de tabel 4.25 blijkt dat Haarlem een € 38 hogere opbrengsten uit parkeren heeft. Daar valt bij aan te tekenen dat Amersfoort het garageparkeren in een NV heeft ondergebracht en de bruto opbrengsten daarvan vermoedelijk niet in de exploitatiebegroting van de gemeente zijn opgenomen, wat dan overigens terecht is. Voor Amersfoort geldt ook (evenals voor Leiden) dat er relatief lage lasten zijn voor parkeren. Dit kan met het vorige punt samenhangen.

Tabel 4.26: Subcluster Water verschil nettolasten met selectiegroep  
(bedragen x € 1 per inwoner)

Functies cluster Water		Amersfoort	Arnhem	Leiden	's-Hertogenbosch	Gemiddelde selectiegroep	Haarlem	Vershil
221	binnenhavens en waterwegen	0	0	-12	-1	-3	-7	-4
223	veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	-12	0	0	-3	-4	0	4
<b>Totaal</b>		<b>-12</b>	<b>0</b>	<b>-12</b>	<b>-3</b>	<b>-7</b>	<b>-7</b>	<b>0</b>

Hieronder is het wegenbudget van Haarlem aan nog twee vergelijkingen (ad 1 en ad 3) onderworpen om eventuele verschillen in (netto)lasten op het subcluster Wegen nader te verklaren:

1. Er is een sterke samenhang tussen de nettolasten van het subcluster Wegen enerzijds en de omgevingsadressendichtheid (OAD) en kilometer weglengte (inclusief rekenfactor bodem) anderzijds. De bedragen per eenheid zijn € 8.691 per kilometer weglengte en € 93 per eenheid OAD.
2. Op basis van een drietal verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen) is het mogelijk een schatting te maken van het aantal kilometers weg in een gemeente. De eenheden zijn  $0,015 * \text{het aantal hectaren land}$ ,  $0,83 \text{ per } 1000 \text{ vierkante meter totale oppervlakte bebouwd}$  en  $1,73 * \text{het aantal kernen}$ .
3. Op basis van de CROW<sup>9</sup>-systematiek is berekend dat voor het beheer en onderhoud van wegen inclusief rehabilitatie<sup>10</sup> gemiddeld tussen € 8.000 en € 10.000 per kilometer weglengte (inclusief bodemfactor) per jaar nodig is. Exclusief rehabilitatie is dat tussen de € 4.000 en € 6.000 per jaar.

<sup>9</sup> CROW: het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

<sup>10</sup> Onder rehabilitatie van een weg wordt verstaan maatregelen om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen, en waarbij de levensduur wordt verlengd.

**Tabel 4.27****Vergelijking nettolasten wegen en weglengte met geschatte nettolasten wegen en weglengte**

<b>Gemeente</b>	<b>Haarlem</b>	<b>Gemiddelde selectiegroep</b>
<b>Nettolasten Wegen (duizenden euro's)*</b>	<b>23.275</b>	<b>21.411</b>
<b>Weglengte in km**</b>	<b>436</b>	<b>594</b>
OAD woonruimten/1000	231.169	147.672
Weglengte in km (incl. rekenfactor bodem)	445	608
Landhectare bftot	2.982	6.766
Oppervlakte bebouwd kom en niet kom	620	551
Kernen aantal	2	4
<b>Ad 1:</b>		
<b>Geschatte nettolasten Wegen (duizenden euro's)***</b>	<b>25.325</b>	<b>18.997</b>
<b>Ad 2:</b>		
<b>Geschatte weglengte****</b>	<b>558</b>	<b>558</b>
<b>Ad 3:</b>		
<b>Geschatte nettolasten Wegen CROW-systematiek (duizenden euro's)*****</b>	<b>4.447</b>	<b>6.085</b>

\* Geboekt op de functies 210, 211, 214, 215 en 50% van 936

\*\* Gegevens CBS

\*\*\* Berekend via regressie (met OAD woonruimten/1000 en weglengte inclusief)

\*\*\*\* Berekend via regressie (met landhectare bftot, oppervlakte bebouwd kom +

\*\*\*\*\* Berekend via  $10.000 \times \text{weglengte in km}$  (inclusief rekenfactor bodem)

Tabel 4.28 geeft de resultaten weer van bovengenoemde twee vergelijkingen. Hieruit blijkt dat Haarlem op basis van deze twee vergelijkingen meer nettolasten op het cluster wegen heeft dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte (ad 1) en fors meer nettolasten heeft in vergelijking tot de CROW-systematiek (ad 3). Het aantal kilometers weglengte wijkt naar beneden af van wat verwacht mag worden op basis van hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen (ad 2). Oorzaak hiervan is de compacte bouw van de stad. Bij de selectiegemeenten zijn de nettolasten feitelijk ook hoger dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte en hoger dan verwacht mag worden op basis van de CROW-systematiek.

De huidige inhaalslag voor achterstallig onderhoud is de belangrijkste verklaring voor de hogere lasten in Haarlem. Nadat de inhaalslag is voltooid zouden de lasten in Haarlem behoren te dalen. Wij adviseren de gemeente om dit nu reeds in beeld te brengen en de daling in de meerjarenramingen te verwerken.

#### 4.5 Conclusies en aanbevelingen

Uit de vergelijking van de nettolasten van de gemeente Haarlem met de (norm) inkomsten van het gemeentefonds (de zogenaamde vergelijking met zichzelf) blijkt dat de gemeente Haarlem circa € 16,4 miljoen hogere nettolasten raamt dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Het gaat vooral om meer lasten/minder baten op de clusters:

- 1 Kunst en ontspanning (€ 86 per inwoner);**
- 2 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (€ 31 per inwoner)**
- 3 Groen (€ 24 per inwoner);**
- 4 Wegen en water (€ 25 per inwoner).**

Dat kan Haarlem zich permitteren omdat zij meer baten dan wel lagere nettolasten heeft op met name de volgende clusters:

- 1 OZB (€ 21 per inwoner);**
- 2 Overige eigen middelen (OEM) (€24 per inwoner);**
- 3 Werk en inkomen (€26 per inwoner);**
- 4 Maatschappelijke zorg (€28 per inwoner);**
- 5 Educatie (€31 per inwoner);**

Bij de vergelijking van Haarlem met de selectiegroep worden gelijksoortige trends waargenomen. De bedragen wijken in sommige gevallen wel enigszins af.

#### Aanbevelingen

##### *Aanbevelingen*

- Breng het achterstallig onderhoud op de wegen in beeld en laat het structurele onderhoudsbudget zien in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, inclusief de daling nadat het achterstallig onderhoud is ingelopen

## Bijlage 1 De vergelijking met 'zichzelf

Gemeente	Haarlem
Jaar	2008
Inwoners	146.960



Cluster	Netto lasten ( x € 1.000 )	Gemeente fonds uitkering ( x € 1.000 )	Vershil ( x € 1.000 )	Vershil per inw. ( x € 1 )
<b><u>Inkomstencusters</u></b>	<b>192.578</b>	<b>-176.225</b>	<b>16.353</b>	<b>111</b>
Onroerende zaakbelasting	24.039	-20.898	3.141	21
Algemene uitkering	156.161	-155.327	834	6
Overige eigen middelen (OEM)	12.378	0	12.378	84
Mutaties reserves	0	0	0	0
<b><u>Uitgavencusters</u></b>	<b>-191.549</b>	<b>176.228</b>	<b>-15.321</b>	<b>-104</b>
<b>Bestuur</b>	<b>-9.711</b>	<b>11.099</b>	<b>1.388</b>	<b>9</b>
Bestuursorganen	-3.861	3.182	-679	-5
Algemene ondersteuning	-5.850	7.917	2.067	14
<b>Voorzienigen bevolking</b>	<b>-110.833</b>	<b>111.244</b>	<b>411</b>	<b>3</b>
Werk en inkomen	-12.927	16.681	3.754	26
Maatschappelijke zorg	-43.198	47.372	4.174	28
Educatie	-18.683	23.280	4.597	31
Kunst en ontspanning	-28.598	15.977	-12.621	-86
Oudheid	-5.755	5.836	81	1
Bevolkingszaken	-1.672	2.098	426	3
<b>Bebouwing en omgeving</b>	<b>-32.415</b>	<b>24.591</b>	<b>-7.824</b>	<b>-53</b>
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-15.404	10.851	-4.553	-31
Reiniging	386	-2.758	-2.372	-16
Openbare orde en veiligheid	-12.929	12.103	-826	-6
Fysiek milieu	-4.468	4.395	-73	0
<b>Openbare ruimte</b>	<b>-38.590</b>	<b>30.841</b>	<b>-7.749</b>	<b>-53</b>
Riolering	536	-1.192	-656	-4
Groen	-14.815	11.361	-3.454	-24
Wegen en water	-24.311	20.672	-3.639	-25
<b>Overigen</b>	<b>0</b>	<b>-1.547</b>	<b>-1.547</b>	<b>-11</b>
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		39	39	0
Diversen	0	-1.586	-1.586	-11
<b>Saldo na bestemming</b>	<b>1.029</b>	<b>3</b>	<b>1.032</b>	<b>7</b>



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

Gemeente		Haarlem		selectiegemeenten		
Jaar		2008				
Inwoners		146.960		Inwoners	134.551	
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)
<b><u>Inkomstenclusters</u></b>	<b>192.578</b>	<b>185.779</b>	<b>1.310</b>	<b>1.381</b>	<b>-70</b>	<b>-10.335</b>
Onroerende zaakbelastingen	24039	33.068	164	246	-82	-12.079
Totaal Overige eigen middelen (OEM)	12.378	11.755	84	87	-3	-461
Mutaties reserves	0	4.818	0	36	-36	-5.262
Algemene uitkering	156.161	136.139	1.063	1.012	51	7.467
<b><u>Uitgavenclusters</u></b>	<b>-191.549</b>	<b>-185.769</b>	<b>-1.303</b>	<b>-1.381</b>	<b>77</b>	<b>11.353</b>
<b>Bestuur</b>	<b>-9.711</b>	<b>-18.910</b>	<b>-66</b>	<b>-141</b>	<b>74</b>	<b>10.943</b>
Bestuursorganen	-3.861	-4.052	-26	-30	4	564
Algemene ondersteuning	-5.850	-14.858	-40	-110	71	10.378
<b>Voorzieningen bevolking</b>	<b>-110.833</b>	<b>-111.700</b>	<b>-754</b>	<b>-830</b>	<b>76</b>	<b>11.169</b>
Werk en inkomen	-12.927	-21.177	-88	-157	69	10.203
Maatschappelijke zorg	-43.198	-40.221	-294	-299	5	733
Educatie	-18.683	-20.961	-127	-156	29	4.211
Kunst	-12.913	-6.980	-88	-52	-36	-5.289
Ontspanning	-15.685	-13.594	-107	-101	-6	-837
Oudheid	-5.755	-6.587	-39	-49	10	1.439
Bevolkingszaken	-1.672	-2.180	-11	-16	5	709
<b>Bebouwing en omgeving</b>	<b>-32.415</b>	<b>-20.427</b>	<b>-221</b>	<b>-152</b>	<b>-69</b>	<b>-10.104</b>
Ruimtelijke ordening & stadsvernieuwing	-2.554	-791	-17	-6	-12	-1.690
Volkshuisvesting	-12.850	-2.653	-87	-20	-68	-9.952
Reiniging	386	-1.985	3	-15	17	2.554
Openbare orde & veiligheid	-12.929	-10.327	-88	-77	-11	-1.650
Fysiek milieu	-4.468	-4.672	-30	-35	4	634
<b>Openbare ruimte</b>	<b>-38.590</b>	<b>-34.732</b>	<b>-263</b>	<b>-258</b>	<b>-4</b>	<b>-654</b>
Riolering	536	-1.002	4	-7	11	1.630
Groen	-14.815	-11.416	-101	-85	-16	-2.346
Wegen	-23.275	-21.411	-158	-159	1	111
Water	-1.036	-903	-7	-7	0	-50
<b>Saldo na bestemming</b>	<b>1.029</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>1.018</b>





### Bijlage 3 Begrotingsfuncties van de gemeente Haarlem vergeleken met de selectiegroep

Gemeente		Haarlem		Selectiegemeenten		
Jaar		2008		Woonruimten	64.299	
Woonruimten		73.178		Inwoners	134.551	
Inwoners		146.960				
Funcitie	Nettolasten Haarlem (x € 1.000)	Nettolasten Selectie (x € 1.000)	Nettolasten Haarlem per inwoner (x € 1,-)	Nettolasten selectie per inwoner (x € 1,-)	Verskil per inwoner (x € 1,-)	Verskil absoluut (x € 1.000)
<b>Hoofdfunctie 0, Algemeen bestuur</b>						
001, bestuursorganen	-2.997	-2.648	-20	-20	0	0
002, bestuursondersteuning	-3.704	-10.947	-25	-81	56	8.230
003, burgerzaken	-4.297	-3.554	-29	-26	-3	-441
004, baten secretarieleges burgerzaken	2.625	1.374	18	10	8	1.176
005, bestuurlijke samenwerking	0	-1.091	0	-8	8	1.176
006 bestuurlijke ondersteuning raad en rekenkamer	-864	-1.404	-6	-10	4	588
<b>Totaal hoofdfunctie 0</b>	<b>-9.237</b>	<b>-18.269</b>	<b>-62</b>	<b>-135</b>	<b>73</b>	<b>10.728</b>
<b>Hoofdfunctie 1, Openbare orde en veiligheid</b>						
120, brandweer en rampenbestrijding	-11.768	-9.154	-80	-68	-12	-1.764
140, overige beschermende maatregelen	-1.161	-1.174	-8	-9	1	147
<b>Totaal hoofdfunctie 1</b>	<b>-12.929</b>	<b>-10.327</b>	<b>-88</b>	<b>-77</b>	<b>-11</b>	<b>-1.617</b>
<b>Hoofdfunctie 2, Verkeer, vervoer en waterstaat</b>						
210, wegen, straten en pleinen	-25.083	-19.330	-171	-144	-27	-3.968
211, verkeersmaatregelen te land	-4.272	-3.769	-29	-28	-1	-147
212, openbaar vervoer	-97	-388	-1	-3	2	294
214, parkeren	-7.572	-5.503	-52	-41	-11	-1.617
215, baten parkeerbelasting	13.395	7.092	91	53	38	5.594
220, zeehavens	0	0	0	0	0	0
221, binnenhavens en waterwegen	-1.036	-385	-7	-3	-4	-588
223, veerdiensten	0	0	0	0	0	0
230, luchtvaart	0	0	0	0	0	0
240, waterkering, afwatering en landaanwinning	0	-518	0	-4	4	588
<b>Totaal hoofdfunctie 2</b>	<b>-24.665</b>	<b>-22.801</b>	<b>-168</b>	<b>-170</b>	<b>1</b>	<b>147</b>
<b>Hoofdfunctie 3, Economische zaken</b>						
310, handel en ambacht	-1.155	-2.485	-8	-18	10	1.470
311, baten marktgelden	428	293	3	2	1	147
320, industrie	0	2	0	0	0	0
330, nutsbedrijven	0	4.021	0	30	-30	-4.409
340, agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0
341, overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal hoofdfunctie 3</b>	<b>-727</b>	<b>1.831</b>	<b>-5</b>	<b>14</b>	<b>-19</b>	<b>-2.792</b>
<b>Hoofdfunctie 4, Onderwijs</b>						
420, openbaar basisonderwijs	-912	-284	-6	-2	-4	-588
421, openbaar basisonderwijs, huisvesting	-2.838	-5.855	-19	-44	25	3.674
422, bijzonder basisonderwijs	-218	-620	-1	-5	4	588
423, bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-2.213	-3.213	-15	-24	9	1.323
430, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	-739	-21	-5	0	-5	-735
431, openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	-1.774	-157	-12	-1	-11	-1.617
432, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	-94	-491	-1	-4	3	441
433, bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	-782	-1.405	-5	-10	5	735
440, openbaar voortgezet onderwijs	50	-16	0	0	0	0
441, openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	-2.159	-2.026	-15	-15	0	0
442, bijzonder voortgezet onderwijs	-83	-17	-1	0	-1	-147
443, bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-1.479	-1.379	-10	-10	0	0
480, gemeenschappelijke baten/lasten van het onderwijs	-4.770	-4.830	-32	-36	4	588
482, volwasseneneducatie	-672	-648	-5	-5	0	0
<b>Totaal hoofdfunctie 4</b>	<b>-18.683</b>	<b>-20.961</b>	<b>-127</b>	<b>-156</b>	<b>29</b>	<b>4.262</b>
<b>Hoofdfunctie 5, Cultuur en recreatie</b>						
510, openbaar bibliotheekwerk	-5.312	-3.675	-36	-27	-9	-1.323
511, vormings- en ontwikkelingswerk	0	-2.315	0	-17	17	2.498
530, sport	-9.557	-7.557	-65	-56	-9	-1.323
531, groene sportvelden en terreinen	-53	-1.241	0	-9	9	1.323
540, kunst	-12.913	-6.980	-88	-52	-36	-5.291
541, oudheidkunde/musea	-5.755	-6.587	-39	-49	10	1.470
550, natuurbescherming	0	0	0	0	0	0
560, openbaar groen en openluchtrecreatie	-14.149	-10.068	-96	-75	-21	-3.086
580, overige recreatieve voorzieningen	-816	-47	-6	0	-6	-882
<b>Totaal hoofdfunctie 5</b>	<b>-48.555</b>	<b>-38.469</b>	<b>-330</b>	<b>-285</b>	<b>-45</b>	<b>-6.613</b>

Functie	Nettolasten Haarlem (x € 1.000)	Nettolasten Selectie (x € 1.000)	Nettolasten Haarlem per inwoner (x € 1,-)	Nettolasten selectie per inwoner (x € 1,-)	Vershil per inwoner (x € 1,-)	Vershil absoluut (x € 1.000)
<b>Hoofdfunctie 6, Sociale voorz. en maatsch. Dienstverlening</b>						
610, bijstandsverlening	-3.665	-9.554	-25	-71	46	6.760
611, werkgelegenheid	-2.558	-4.292	-17	-32	15	2.204
612, inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk	-1.006	-193	-7	-1	-6	-882
613, overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0
614, gemeentelijk minimabeleid	-5.698	-7.138	-39	-53	14	2.057
620, maatschappelijke begeleiding en advies	-6.490	-8.105	-44	-60	16	2.351
621, vreemdelingen	-390	-882	-3	-7	4	588
622, huishoudelijke verMaatschappelijke zorging	-23.766	-9.031	-162	-67	-95	-13.961
630, sociaal-cultureel werk	-7.651	-8.214	-52	-61	9	1.323
641, tehuizen	0	0	0	0	0	0
650, kinderdagopvang	-80	-1.924	-1	-14	13	1.910
651, dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0
652, voorzieningen gehandicapten	0	-8.057	0	-60	60	8.818
<b>Totaal hoofdfunctie 6</b>	<b>-51.304</b>	<b>-57.389</b>	<b>-350</b>	<b>-426</b>	<b>76</b>	<b>11.169</b>
<b>Hoofdfunctie 7, Volksgezondheid en milieu</b>						
711, ambulancevervoer	0	-76	0	-1	1	147
712, verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0
714, openbare gezondheidsMaatschappelijke zorg	-4.821	-3.523	-33	-26	-7	-1.029
715, jeugdgezondheidsMaatschappelijke zorg, uniform deel	0	-293	0	-2	2	294
716, jeugdgezondheidsMaatschappelijke zorg, maatwerk deel	0	-118	0	-1	1	147
721, afvalverwijdering en -verwerking	-15.701	-13.864	-107	-103	-4	-588
722, riolering en waterzuivering	-7.392	-7.407	-50	-55	5	735
723, milieubeheer	-4.468	-4.672	-30	-35	5	735
724, lijkeMaatschappelijke zorging	-1.375	-767	-9	-6	-3	-441
725, baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	16.087	11.880	109	88	21	3.086
726, baten rioolrechten	7.928	6.405	54	48	6	882
727, baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0
728, baten rioolheffing grond-en hemelwater	0	0	0	0	0	0
729, huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0
730, hemelwater	0	0	0	0	0	0
731, grondwater	0	0	0	0	0	0
732, baten begraafplaatsrechten	762	660	5	5	0	0
<b>Totaal hoofdfunctie 7</b>	<b>-8.980</b>	<b>-11.775</b>	<b>-61</b>	<b>-88</b>	<b>27</b>	<b>3.968</b>
<b>Hoofdfunctie 8, Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</b>						
810, ruimtelijke ordening	-2.804	-204	-19	-2	-17	-2.498
820, woningexploitatie/woningbouw	-2.351	-36	-16	0	-16	-2.351
821, stads- en dorpsvernieuwing	250	-587	2	-4	6	882
822, overige volkshuisvesting	-9.283	-5.431	-63	-40	-23	-3.380
823, bouwvergunningen	-1.216	2.814	-8	21	-29	-4.262
830, bouwgrondexploitatie	525	450	4	3	1	147
<b>Totaal hoofdfunctie 8</b>	<b>-14.879</b>	<b>-2.994</b>	<b>-100</b>	<b>-22</b>	<b>-78</b>	<b>-11.463</b>
<b>Hoofdfunctie 9, Financiering en algemene dekkingsmiddelen</b>						
911, geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar	0	0	0	0	0	0
913, overige financiële middelen	2.452	238	17	2	15	2.204
914, geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar	4.836	7.360	33	55	-22	-3.233
921, algemene uitkeringen gemeentefonds	156.161	136.139	1063	1012	51	7.495
922, algemene baten en lasten	3.990	1.099	27	8	19	2.792
930, uitvoering Wet WOZ	-512	-659	-3	-5	2	294
931, baten onroerende-zaakbelastingen gebruikers	4.200	7.243	29	54	-25	-3.674
932, baten onroerende-zaakbelastingen eigenaren	19.839	25.826	135	192	-57	-8.377
933, baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen	0	23	0	0	0	0
934, baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0
935, baten forensenbelasting	0	0	0	0	0	0
936, baten toeristenbelasting	515	200	4	1	3	441
937, baten hondenbelasting	534	396	4	3	1	147
938, baten reclamebelasting	346	0	2	0	2	294
939, baten precariobelasting	4.251	1.746	29	13	16	2.351
940, lasten heffingen en invordering gemeentelijke belastingen	-1.499	-2.697	-10	-20	10	1.470
941, lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0
960, saldo kostenplaatsen	-4.125	-564	-28	-4	-24	-3.527
970, saldo van de rekening vóór bestemming	-12.729	4.807	-87	36	-123	-18.076
<b>Totaal hoofdfunctie 9 (vóór bestemming)</b>	<b>178.259</b>	<b>181.154</b>	<b>1.215</b>	<b>1.347</b>	<b>-132</b>	<b>-19.399</b>
980, mutaties reserves	0	4.818	0	36	-36	-5.291
990, saldo van de rekening (na bestemming)	-1.031	-11	-7	0	-7	-1.029
<b>Totaal hoofdfunctie 9 (na bestemming)</b>	<b>189.957</b>	<b>181.154</b>	<b>1.295</b>	<b>1.347</b>	<b>-52</b>	<b>-7.642</b>

## Bijlage 4 Indeling functies naar clusters

Gemeentefonds cluster	Basiscluster	Begrotingsfuncties
<b>Inkomstclusters</b>		
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
<b>Uitgavenclusters</b>		
Werk en inkomen	Werk en inkomen	610. bijstandsverlening 611. werkgelegenheid 612. inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk 613. overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk 614. gemeentelijk minimaalbeleid
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

Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	Volkshuisvesting	820, woningexploitatie/woningbouw
		822, overige volkshuisvesting
	Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	823, bouwvergunningen
		810, ruimtelijke ordening
Reiniging	Reiniging	821, stads- en dorpsvernieuwing
		721, afvalverwijdering en verwerking
Riolering	Riolering	725, baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing
		722, riolering gecombineerd
		726, baten rioolrechten
		727, baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
		728, baten rioolheffing grond- en hemelwater
		729, huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater
		730, hemelwater
731, grondwater		
Groen	Groen	531, groene sportvelden en terreinen
		550, natuurbescherming
		560, openbaar groen en openluchtrecreatie
		724, lijkbezorging
		732, baten begraafplaatsrechten
Wegen en water	Wegen	210, wegen, straten en pleinen
		211, verkeersmaatregelen te land
		214, parkeren
		215, baten parkeerbelasting
		936, baten toeristenbelasting (voor 50%)
		221, binnenhavens en waterwegen
	Water	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
		006, bestuursondersteuning raad en rekenkamer(funcctie)
Algemene ondersteuning	Algemene ondersteuning	002, bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders
		005, bestuurlijke samenwerking
		922, algemene baten en lasten
		930, uitvoering Wet WOZ
		940, lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen
		960, saldo van kostenplaatsen
		990, saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming

## Bijlage 5 Nettolasten en baten per begrotingsfunctie voor Haarlem plus mutaties reserves

Functie	Omschrijving	Lasten volgens eigen gegevens	Lasten waarmee gerekend wordt	Baten volgens eigen gegevens	Baten waarmee gerekend wordt	S
001	Bestuursorganen	3.003	3.003		6	-2.997
002	Bestuursondersteuning	3.704	3.704	0	0	-3.704
003	Burgerzaken	4.297	4.297		0	-4.297
004	Baten secretarieleges burgerzaken		0	2.625	2.625	2.625
005	Bestuurlijke samenwerking		0		0	0
006	Bestuurlijke ondersteuning raad en rekenkamer	890	890		26	-864
<b>TOTAAL hoofdfunctie 0</b>			11.894		2.657	
120	Brandweer en rampenbestrijding	13.289	13.289	1.521	1.521	-11.768
140	Openbare orde en veiligheid	3.459	3.459	2.298	2.298	-1.161
<b>TOTAAL hoofdfunctie 1</b>			16.748		3.819	
210	Wegen, straten en pleinen	26.598	26.598	1.515	1.515	-25.083
211	Verkeersmaatregelen te land		4.279	7	7	-4.272
212	Openbaar vervoer	97	97		0	-97
214	Parkeren	7.768	7.768	196	196	-7.572
215	Baten parkeerbelasting		0	13.395	13.395	13.395
220	Zeehavens		0		0	0
221	Binnenhavens en waterwegen	1.499	1.499	463	463	-1.036
223	Veerdiensten		0		0	0
230	Luchtvaart		0		0	0
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning		0		0	0
<b>TOTAAL hoofdfunctie 2</b>			40.241		15.576	
310	Handel en ambacht	1.739	1.739		584	-1.155
311	Baten marktgelden		0	428	428	428
320	Industrie		0		0	0
330	Nutsbedrijven		0		0	0
340	Agrarische productie en ontginning		0		0	0
341	Overige agrarische zaken, jacht en visserij		0		0	0
<b>TOTAAL hoofdfunctie 3</b>			1.739		1.012	
420	Openbaar basisonderwijs	26.096	26.096		25.184	-912
421	Openbaar basisonderwijs, huisvesting	2.847	2.847		9	-2.838
422	Bijzonder basisonderwijs	219	219		1	-218
423	Bijzonder basisonderwijs, huisvesting	2.213	2.213		0	-2.213
430	Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	14.667	14.667		13.928	-739
431	Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	1.774	1.774		0	-1.774
432	Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	123	123		29	-94
433	Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	782	782		0	-782
440	Openbaar voortgezet onderwijs	129	129		179	50
441	Openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	10.826	10.826	8.667	8.667	-2.159
442	Bijzonder voortgezet onderwijs	83	83		0	-83
443	Bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	1.662	1.662		183	-1.479
480	Gemeensch. Baten en lasten van het onderwijs	9.540	9.540	4.770	4.770	-4.770
482	Volwasseneneducatie	6.421	6.421	5.749	5.749	-672
<b>TOTAAL hoofdfunctie 4</b>			77.382		58.699	
510	Openbaar bibliotheekwerk	5.972	5.972	660	660	-5.312
511	Vormings- en ontwikkelingswerk		0		0	0
530	Sport	11.599	11.599	2.042	2.042	-9.557
531	Groene sportvelden en terreinen	53	53	0	0	-53
540	Kunst	13.569	13.569	656	656	-12.913
541	Oudheidkunde/musea	7.081	7.081		1.326	-5.755
550	Natuurscherming		0		0	0
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie	15.148	15.148	999	999	-14.149
580	Overige recreatieve voorzieningen	816	816		0	-816
<b>TOTAAL hoofdfunctie 5</b>			54.238		5.683	

610	Bijstandsverlening	48.379	48.379	44.714	44.714	-3.665
611	Werkgelegenheid	43.744	43.744	41.186	41.186	-2.558
612	Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk		4.647	3.641	3.641	-1.006
613	Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk		0	0	0	0
614	Gemeentelijk minimabeleid	5.746	5.746	48	48	-5.698
620	Maatschappelijke begeleiding en advies	8.273	8.273	1.783	1.783	-6.490
621	Vreemdelingen	3.448	3.448	3.058	3.058	-390
622	Huishoudelijke verzorging	25.859	25.859	2.093	2.093	-23.766
630	Sociaal-cultureel werk	10.637	10.637	2.986	2.986	-7.651
641	Tehuizen		0	0	0	0
650	Kinderdagopvang	80	80	0	0	-80
651	Dagopvang gehandicapten		0	0	0	0
652	Voorzieningen gehandicapten	0	0	0	0	0
<b>TOTAAL hoofdfunctie 6</b>			150.813		99.509	
711	Ambulancevervoer		4.609	4.609	4.609	0
712	Verpleeginrichtingen		0	0	0	0
714	Openbare gezondheidszorg	10.036	10.036	5.215	5.215	-4.821
715	Jeugdgezondheidszorg, uniform deel	0	0	0	0	0
716	Jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel	0	0	0	0	0
721	Afvalverwijdering en -verwerking	17.097	17.097	1.396	1.396	-15.701
722	Riolering en waterzuivering	7.437	7.437	45	45	-7.392
723	Milieubeheer	4.792	4.792	324	324	-4.468
724	Lijkbezorging	1.375	1.375	0	0	-1.375
725	Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	180	180	16.267	16.267	16.087
726	Baten rioolrechten		0	7.928	7.928	7.928
727	Baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater		0	0	0	0
728	Baten rioolheffing grond- en hemelwater		0	0	0	0
729	Huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater		0	0	0	0
730	Hemelwater		0	0	0	0
731	Grondwater		0	0	0	0
732	Baten begraafplaatsrechten		0	762	762	762
<b>TOTAAL hoofdfunctie 7</b>			45.526		36.546	
810	Ruimtelijke ordening	3.270	3.270	466	466	-2.804
820	Woningexploitatie/woningbouw	14.510	14.510	12.159	12.159	-2.351
821	Stads- en dorpsvernieuwing	695	695	945	945	250
822	Overige volkshuisvesting	12.960	12.960	3.677	3.677	-9.283
823	Bouwvergunningen	6.000	6.000	4.784	4.784	-1.216
830	Bouwgrondexploitatie	47.092	47.092	47.617	47.617	525
<b>TOTAAL hoofdfunctie 8</b>			84.527		69.648	
911	Geldeningen en uitzettingen korter dan 1 jaar		0	0	0	0
913	Overige financiële middelen	2	2	2.454	2.454	2.452
914	Geldeningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar	0	0	4.836	4.836	4.836
921	Algemene uitkering gemeentefonds	0	0	156.161	156.161	156.161
922	Algemene baten en lasten	-1.666	-1.666	2.324	2.324	3.990
930	Uitvoering Wet WOZ	1.196	1.196	684	684	-512
931	Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers		0	4.200	4.200	4.200
932	Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren		0	19.839	19.839	19.839
933	Baten roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen		0	0	0	0
934	Baten baatbelasting		0	0	0	0
935	Baten forensenbelasting		0	0	0	0
936	Baten toeristenbelasting		0	515	515	515
937	Baten hondenbelasting		0	534	534	534
938	Baten reclamebelasting		0	346	346	346
939	Baten precariobelasting		0	4.251	4.251	4.251
940	Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	1.811	1.811	312	312	-1.499
941	Lastenverlichting rijk		0	0	0	0
960	Saldo kostenplaatsen	3.186	3.186	-939	-939	-4.125
970	Saldo van de rekening voor bestemming	12.729	12.729	0	0	-12.729
<b>TOTAAL hoofdfunctie 9 (voor bestemming)</b>			17.258		195.517	
980	Mutaties reserves	0	0	0	0	0
990	Saldo van de rekening na bestemming	1.031	1.031	0	0	-1.031
<b>TOTAAL hoofdfunctie 9 (na bestemming)</b>			5.560		195.517	
<b>Totaal begrotingsaldo</b>			488.668		488.666	-2
			488.668		488.666	
<b>Totaal clusters</b>						-2

**BIJLAGE 6: CHECKLIST BEGROTING 2008 OP AANWEZIGHEID VIA BBV  
VOORGESCHREVEN ONDERDELEN**

Gemeente Haarlem					
art	Omschrijving	Onderwerp	sub-onderwerp	j/n	eventuele actie
8	programmabegroting				
		programmaplannen 3 w's		J	
	overzicht dekkingsmiddelen				
		lokale heffingen (waarvan besteding niet gebonden)		J	
		algemene uitkering		J	
		Dividend		J	
		saldo financieringsfunctie		J	
		saldo BTW-compensatiefonds		N	Wel in overzicht R&V
		overige algemene dekkingsmiddelen		J	
10	Paragraaf	lokale heffingen			
			geraamde inkomsten	J	
			beleid	J	
			overzicht diverse heffingen	J	
			lastendruk	J	
			kwijtscheldingsbeleid	J	
11	Paragraaf	Weerstandvermogen			
			weerstandscapaciteit	J	
			risico's	J	
			beleid	J	
12	Paragraaf	onderhoud kapitaalgoederen			
			wegen	J	
			riolering	J	
			water	J	
			groen	J	
			gebouwen	J	
			beleidskader plannen	J	Via Nota herijking
			financiële vertaling	J	
13	Paragraaf	Financiering			
			conform Wet fido (zie handreiking)	J	
14	Paragraaf	Bedrijfsvoering			
			beleidsvoornemens	J	
15	Paragraaf	verbonden partijen			
			visie op partijen in relatie tot programma's	N	Geen relatie gelegd
			beleidsvoornemens	J	

16	Paragraaf	Grondbeleid			
			visie in relatie tot doelstellingen programma's	J	Verwijzing naar 5.4
			uitvoering grondbeleid	J	
			actuele prognose resultaten	J	
			onderbouwing geraamde winstnemingen	Nvt	
			reserves grondexploitatie in relatie tot risico's	J	
17	overzicht baten/lasten				
		per programma de raming van de baten/lasten en het saldo		J	
		overzicht van geraamde algemene dekkingsmiddelen		J	
		bedrag voor onvoorzien		J	
		resultaat voor bestemming		J	
		toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen		J	
		geraamde resultaat na bestemming		J	
19	toelichting overzicht baten/lasten				
		overzicht van geraamde incidentele baten en lasten		N	Heeft aandacht gemeente
20	uiteenzetting van de financiële positie				
		gevolgen financiële positie van bestaand en nieuw beleid		J	
		Arbeidskosten		N	Wel in bijlage vermeld
		investeringen gesplitst in economisch en maatschappelijk nut in openbare ruimte		N	Via balans bij JR
		de financiering		J	Via paragraaf
		verloop van reserves en voorzieningen		J	
21	toelichting uiteenzetting van de financiële positie				
		grondslag ramingen		J	
		ontwikkelingen t.o.v. vorig begrotingsjaar		J	
22	Meerjarenraming				
		gevolgen 3 jaren		J	
		gevolgen financiële positie van bestaand en nieuw beleid		J	
		Arbeidskosten		N	
		investeringen gesplitst in economisch en maatschappelijk nut		N	
		de financiering		N	
		verloop van reserves en voorzieningen		N	Niet meerjarig – alleen AR



23	toelichting MJB				
		grondslag ramingen		J	
		ontwikkelingen t.o.v. vorige MJB		J	
66	Productramingen			J	Verwerkt in begroting in bijlage uitgewerkt
		uitwerking programma's in producten			
		per product de lasten/baten en het saldo			
		Verdelingsprincipe			
		totalen sluiten aan met programma's			
67	toelichting productramingen				
68		overzicht kapitaallasten			
			afschrijvingen		
			rente		
71	informatie voor derden				
		conversietabel producten-programma's		J	
		conversietabel producten-functies		J	
		gegevens voor 15-11 bij GS		J	



**BIJLAGE 7    RELEVANTE BBV-VOORSCHRIFTEN MET BETREKKING TOT DE  
BEGROTING EN DE MEERJARENRAMING**

**Hoofdstuk II. De begroting en de toelichting**

**Titel 2.1 Algemeen**

**Artikel 7**

1. De begroting bestaat ten minste uit:
  - a. de beleidsbegroting;
  - b. de financiële begroting.
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
  - a. het programmaplan;
  - b. de paragrafen.
3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
  - a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
  - b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

**Titel 2.2 Het programmaplan**

**Artikel 8**

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
  - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
  - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
  - c. de raming van baten en lasten.
4. De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.
5. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:
  - a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
  - b. algemene uitkeringen;
  - c. dividend;
  - d. saldo van de financieringsfunctie;
  - e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds;
  - f. overige algemene dekkingsmiddelen.
6. Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

**Titel 2.3 De paragrafen**

**Artikel 9**

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
  - a. lokale heffingen;
  - b. weerstandsvermogen;
  - c. onderhoud kapitaalgoederen;
  - d. financiering;
  - e. bedrijfsvoering;
  - f. verbonden partijen;
  - g. grondbeleid.

#### **Artikel 10**

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

#### **Artikel 11**

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

#### **Artikel 12**

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:

- a. wegen;
- b. riolering;
- c. water;
- d. groen;
- e. gebouwen.

2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:

- a. het beleidskader;
- b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
- c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

#### **Artikel 13**

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

#### **Artikel 14**

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

#### **Artikel 15**

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

#### **Artikel 16**

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

## **Titel 2.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting**

### **Artikel 17**

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.

### **Artikel 18**

In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

### **Artikel 19**

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
- b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
- c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten.

## **Titel 2.5 De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting**

### **Artikel 20**

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.

2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:

- a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
- c. de financiering;
- d. de stand en het verloop van de reserves;
- e. de stand en het verloop van de voorzieningen.

### **Artikel 21**

De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

## **Hoofdstuk III. De meerjarenraming en de toelichting**

### **Artikel 22**

1. De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.

2. Artikel 20, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

**Artikel 23**

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar.