

Richtlijnen Begroting 2015-2019

Colofon
Uitgave gemeente Haarlem
Maart 2014

Stadhuis, Grote Markt 2
Postbus 511
2003 PB Haarlem

Inhoudsopgave

| | |
|---|---|
| 1. Uitgangspunten 2015-2019 | 3 |
| 1.1 Kaders..... | 3 |
| 1.2 Begrotingsuitgangspunten..... | 3 |
| 1.3 Overige kengetallen/parameters | 4 |
| 1.4 Bezuinigingen | 4 |
| 1.5 Formatie en loonsom | 4 |
| 1.6 Kaders raming materiële uitgaven en areaaluitbreiding | 5 |
| 1.7 Investeringsramingen en kapitaallasten | 5 |
| 1.8 Indexatie subsidies en verbonden partijen..... | 5 |
| 1.9 Indexatie eigen inkomsten en kaders raming lokale lasten..... | 6 |
| 1.10 indexatie en raming Algemene uitkering | 6 |
| 1.11 Planning..... | 6 |
| 2. Proces totstandkoming begroting | 7 |
| 2.1 Inleiding..... | 7 |
| 2.2 Aandachtspunten opstellen programma's en paragrafen | 7 |
| 2.2 Overzicht programmacoördinatoren | 8 |
| 2.3 Overzicht coördinatoren paragrafen | 8 |
| 3. Planning..... | 9 |

1. Uitgangspunten 2015-2019

De uitgangspunten voor de begroting 2015 e.v. zijn voornamelijk technisch van aard. Er zijn belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de begroting 2015 e.v., die pas later ingevuld zullen kunnen worden. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- De verkiezingen op 19 maart en de kaders die in een nieuw coalitieakkoord opgenomen zullen worden;
- Een nieuwe indeling van de Programmabegroting 2015;
- De keuzes die gemaakt gaan worden voor wat betreft de takendiscussie en de invulling van de incidentele bezuinigingen;
- De implementatie van de drie grote decentralisaties (sociaal domein);

De uitwerking van deze ontwikkelingen heeft grote invloed op samenstelling van de begroting. Bij het opstellen van de uitgangspunten kan daar nog maar gedeeltelijk rekening mee worden gehouden, omdat voor verdere verwerking eerst bestuurlijke besluitvorming nodig is.

Met inachtneming van deze nuancering hanteert het college de volgende uitgangspunten voor het opstellen van de Programmabegroting 2015-2019.

1.1 Kaders

De kaders van de meerjarenraming 2015-2019 worden gevormd door:

- Het Coalitieakkoord 2010-2014 "Het oog op morgen". In een later stadium worden deze kaders vervangen door het nieuwe coalitieakkoord.
- Het door de raad vastgestelde beleid bij de Programmabegroting 2014-2018 (inclusief aanvullende bezuinigingen), Kadernota 2013 en de vastgestelde Haarlemse belastingvoorstellen van december 2013.
- De meest recente informatie over de Algemene Uitkering (meicirculaire), waarbij accressen zijn getoetst aan de behoedzame inschatting conform het gepresenteerde globale meerjarenbeeld.
- Het investeringsplan 2014-2019
- Invulling nog resterende bezuinigingen uit de oorspronkelijke taakstelling van € 35 miljoen

1.2 Begrotingsuitgangspunten

De meerjarenbegroting wordt opgesteld in constante prijzen. Dat wil zeggen dat loon- en prijspeilniveau van 2015 voor de volgende jaren constant wordt gehouden. Dit geldt ook voor de baten uit het gemeentefonds en de belastingen.

Een aantal uitgangspunten is ontleend aan het Centraal Economisch Plan 2014, dat 18 maart 2014 is gepresenteerd.

| Omschrijving | Uitgangspunten 2014 | Uitgangspunten 2015 |
|--|---------------------|---------------------|
| Loonontwikkelingen (incl. sociale lasten) | 0,4% | 1% ¹ |
| Materiële uitgavenstijging | 2% | 1,5% ² |
| Subsidies onder de € 45.000 | 0% | 0% |
| Subsidies boven de € 45.000 | 0,9% | 1,2% ³ |
| Lange rente nieuwe leningen | 2,3% | 2,6% ⁴ |
| Rente-omslag ⁵ | 5% | 5% |
| Belastingen en overige eigen inkomsten ⁶ | 2% | 1,5% |
| Specifieke uitgangspunten voor grondexploitatie (MPG)⁷ | | |

¹ Een loonontwikkeling van 1% correspondeert met een behoedzame inschatting van de economische groei voor 2015 (minimaal 0,5%, maximaal 1,5%). Verwacht wordt dat de sociale lasten met 1% stijgen (= 0,45% van de loonsom) en voor 2013 en 2014 is er nog geen cao. Daarnaast wordt voor de marktsector met een stijging van 2% gerekend door het CPB. Deze trend is op termijn ook van invloed op de loonontwikkeling binnen de overheid (trendvolger).

² Conform raming CPB

³ Berekening is als volgt: lonen 1% x 0,7 en materieel 1,5% x 0,3 = 1,2% afgerond

⁴ Conform raming CPB

⁵ Verlaging van rekenrente naar 4,5% in 2016 is besloten bij de kadernota 2013

⁶ gelijk aan materiele uitgavenstijging.

| | | |
|---|------|------|
| Stijging kostencomponent (mix loon uitbestedings-en bouwkosten) | 3% | 2% |
| Rente-omslag | 5% | 5% |
| Baten | 1,5% | 1,5% |

1.3 Overige kengetallen/parameters

Bij het opstellen van de begroting 2015 gaan we uit van de volgende kengetallen per 1 januari 2014:

| Kengetallen | Begroting 2014 | Begroting 2015 |
|---|----------------|----------------|
| Aantal inwoners | 155.200 | 157.000 |
| w.v. | | |
| 0 – 19 | 33.900 | 35.400 |
| 20 – 44 | 55.000 | 53.300 |
| 45 – 64 | 40.900 | 42.100 |
| 65 – 74 | 14.100 | 14.900 |
| 74 e.o. | 11.200 | 11.300 |
| Aantal woonruimten (woningen, wooneenheden en bijz. woongebouwen) | 77.850 | 78.250 |
| - waarvan woningen | 72.330 | 72.730 |
| Direct productieve uren per fte | 1.350 | 1.350 |

1.4 Bezuinigingen

Voor de begroting 2015 e.v. onderscheiden we 3 soorten van bezuinigingen:

- Het afronden van de bezuinigingen 2010-2014. Over bezuinigingen die mogelijk niet worden gerealiseerd (VRK, Paswerk, inkoop, 5%-regeling).
- De takendiscussie. Deze is voorbereid en de pakketten waaruit keuzes kunnen worden gemaakt liggen bij de (nieuwe) raad. Afhankelijk van het tijdstip van totstandkoming van een nieuw coalitieakkoord worden de resultaten van de gemaakte keuzes betrokken bij de Kadernota 2014. Indien dit niet haalbaar is wordt er een afzonderlijk voorstel voorbereid, dat tussen de Kadernota 2014 en de begroting 2015 aan de raad ter vaststelling aangeboden zal worden.
- Uit de takendiscussie zal een structurele besparing van € 10 miljoen moeten voortvloeien. Naar verwachting zal dit niet direct al voor 2015 geheel ingevuld kunnen worden. Daarom is afgesproken voor € 7 miljoen, € 5 miljoen en € 3 miljoen voor resp. 2015, 2016 en 2017 aan incidentele bezuinigingen voor te bereiden. Hiervoor is een afzonderlijk traject afgesproken. De raad zal deze bezuinigingen tegelijk moeten afwegen tegen de uitkomsten van de takendiscussie. Deze voorstellen zijn ambtelijk half maart gereed

Naast het verloop van de budgetten dient ook inzicht gegeven te worden in de realisatie van de bezuinigingen in de formatie. Bij aanvang van de bezuinigingen is een reductie van 100 fte toegezegd. Inzichtelijk zal moeten worden wat hiervan is ingevuld en wat nog gerealiseerd moet worden, waarbij de taakstelling uiteraard aansluit op het financiële overzicht.

Als algemene lijn geldt dat voor bezuinigingen 2015 het nieuwe ijkjaar is. Dat wil zeggen dat de gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen worden afgezet tegen het peiljaar 2015. Tot op heden zijn de bezuinigingen steeds afgezet tegen het basisjaar 2010. Als de oorspronkelijke bezuinigingstaakstelling 2010-2018 € 45,6 miljoen was, waarvan tot en met 2014 nog € 40 miljoen is ingevuld, wordt nu gesproken over een taakstelling van € 5,6 miljoen t.o.v. 2015.

1.5 Formatie en loonsom

Iedere hoofdafdeling wordt gebudgetteerd voor de toegestane formatie. De salarislasten worden opgehoogd met 1% loonkostenstijging (zie bij begrotingsuitgangspunten) en worden verminderd met de uitkomsten van de besluiten over de invulling de bezuinigingen op de formatie voor 2015.

⁷ De uitgangspunten voor grondexploitaties worden bepaald voor projecten met een zeer lange doorlooptijd. De percentages gelden voor een 10-jaarsgemiddelde.

De salarisberekening gebeurt normatief. Op basis van vastgesteld beleid vindt berekening plaats van de salarislasten naar een gemiddelde van de 10e periodiek van de functionele schaal. De uitwerking (per schaal) wordt door de afdeling M&S/HRM aan het DT aangeleverd ter vaststelling

De toegestane formatie wordt gebruikt om de personeelslasten voor 2015 te kunnen berekenen en dient als basis voor de verdeling van de productieve uren in de begroting 2015.

De toegestane formatie voor 2015 wordt door de afdeling M&S/HRM aan het DT aangeleverd ter vaststelling.

Op basis van deze uitwerking worden door M&S/Fin formats uitgezet om een opgave te doen van de direct productieve uren. Daarbij wordt uitgegaan dat een medewerker die geen leidinggevende is, 1.350 uur productief werkt. De afdeling M&S/HRM legt de specifieke koppeling van het aantal productieve uren aan functies nog in een nota vast, door de directie vast te stellen.

Op basis van deze uitgangspunten en onder verwijzing naar de besluitvorming over de overhead door de directie, worden de uurtarieven voor 2015 berekend. De uurtarieven 2015 worden uiterlijk in september aan de directie ter vaststelling aangeboden. De verschillen in uurtarieven tussen 2014 en 2015 zijn toegelicht. Ook wordt inzicht gegeven in de kostenontwikkeling van de centrale overhead en decentrale overhead.

1.6 Kaders raming materiële uitgaven en areaaluitbreiding

De materiële kostencompensatie, die bij de begrotingsuitgangspunten is gehanteerd, is ontleend aan het concept Centraal Economisch Plan van maart 2014. De index voor de materiële uitgavenstijging is op 1,5 % geraamd voor 2015. Deze ramingen worden centraal in de meerjarenbegroting verhoogd.

Voor wat de raming van de materiële budgetten geldt dat er met ingang van 2014 een volledig uitgewerkte meerjarenbegroting ligt. Er is al op hoofdlijnen een meerjarenbeeld opgesteld dat tot stand is gekomen met uitvraag van de hoofdafdelingsmanagers. Voor de materiële budgetten wordt verder geen uitvraag gedaan. Technische wijzigingen zijn wel mogelijk (via LIAS).

Vooralsnog zijn er binnen de meerjarenbegroting geen budgetten gereserveerd ter dekking van kosten van beheer en onderhoud ten gevolge van areaaluitbreiding.

1.7 Investeringsramingen en kapitaallasten

Het prijspeil van de investeringsramingen, is daar waar afzonderlijk aangegeven, in het IP 2014-2019 is geactualiseerd. De investeringen bevatten daarom het actuele prijspeil. Omdat Haarlem een meerjarenraming in constante prijzen kent, worden de investeringen verder niet geïndexeerd.

De kapitaallasten wordt centraal geraamd.

In de begroting 2015 worden de kapitaallasten geraamd, die voortvloeien uit:

- a. De tot en met 2013 in de jaarrekening opgenomen investeringsbedragen;
- b. De geraamde investeringen volgens het nieuwe investeringsplan 2014-2019.
- c. De bijkomende budgettaire lasten uit het investeringsplan (zowel positief als negatief) dienen in de analyse afzonderlijk naar voren te komen.

De rentecomponent (het zogenaamde rente-omslagpercentage) voor zowel de rendabele als de onrendabele investeringen bedraagt 5,0%. Het saldo van de kostenplaats treasury wordt ten gunste van de exploitatie geraamd.

1.8 Indexatie subsidies en verbonden partijen

Voor de raming van subsidies voor 2015 e.v. zijn de volgende variabelen van belang:

1. De bestaande meerjarenraming 2015-2019. In de meerjarenraming zijn alle eerdere wijzigingen waartoe is besloten al meerjarig geraamd.
2. Zowel de subsidies als de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen worden geïndexeerd voor inflatie. Voor wat betreft de feitelijke toekenning van subsidies wordt het volgende onderscheid toegepast:
 - a. Voor subsidies beneden de € 45.000 wordt conform bestaand beleid, geen kostencompensatie toegekend.
 - b. Subsidies en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen boven de € 45.000 worden conform bestaand beleid gecompenseerd via een gewogen percentage. Bij het bepalen van het uiteindelijke percentage vindt een weging plaats waarbij de loonsverhoging voor 70% meetelt

en de materiële lastenstijging voor 30%. Voor 2014 wordt uitgegaan van een loonkostenstijging van 1%. Voor de materiële kostencompensatie wordt uitgegaan van 1,5 %. Het gewogen percentage is berekend op afgerond 1,2%

Er vindt geen verrekening plaats op basis van de werkelijke materiële of loonkosten.

De gemeenschappelijke regelingen en de meer omvangrijke subsidierelaties van de gemeente Haarlem worden hierover geïnformeerd (Hoofdafdeling Stadszaken in afstemming met de Concernstaf).

De verzelfstandigde organisaties vallen onder het regime van de subsidies.

Voor de verdere uitwerking geldt de kanttekening dat in het kader van de nieuwe subsidiesystematiek het automatisch toekennen van prijscompensatie wordt losgelaten, maar onderdeel gaat uitmaken van meerjarige prestatieafspraken. Daarbij geldt het uitgangspunt dat er geen indexatie plaatsvindt, tenzij geregeld in meerjarenafpraak.

Ook is de Kadernota 2012 vastgelegd om met ingang van 2013 voor een periode van 4 jaar – dus tot en met 2016 - 0,5% minder indexatie toe te kennen. Voor 2015 heeft dit als consequentie dat de bijdrage aan een gesubsidieerde instelling (niet verbonden partijen) met 0,7% wordt geïndexeerd.

De hier geschetste wijze van indexeren geldt voor de totstandkomingen van ramingen voor de begroting 2015. Individuele organisaties en instellingen die subsidies ontvangen kunnen geen rechten ontleen aan deze wijze van berekenen.

1.9 Indexatie eigen inkomsten en kaders raming lokale lasten

Voor de belastingen en algemene baten (huren, pachten etc.) wordt het inflatiepercentage aangehouden dat gelijk is aan die van de materiële kostencompensatie, door het CPB geraamd op 1,5 %. Voor kostendekkende heffingen dient uit een afzonderlijke berekening te blijken, dat bij het berekende tarief de in de wet vastgelegde limiet die uitgaat van maximaal 100% kostendekking, niet wordt overschreden.

Indien andere dan trendmatige stijgingen worden voorgesteld, dan dienen deze afzonderlijk in de toelichting op de begroting te worden vermeld.

1.10 indexatie en raming Algemene uitkering

In de meerjarenraming 2014-2019 is de algemene uitkering vanaf 2015 in constante prijzen geraamd. Omdat 2015 de primaire begrotingsschijf wordt, zal de algemene uitkering herberekend moeten worden in lopende prijzen voor 2015. Dat wil zeggen dat de algemene uitkering dan opgehoogd wordt aan het gestegen loon-en prijsniveau, prijspeil 1 januari 2015.

Daarnaast wordt de algemene uitkering geactualiseerd aan de hand van de zogenaamde meicirculaire. Deze is dit jaar van extra belang, omdat de meicirculaire inzicht moet verschaffen in de baten die de gemeente vanaf 2015 ontvangt voor het sociaal domein. De meicirculaire wordt te laat ontvangen om nog in de Kadernota 2014 te kunnen verwerken. De gevolgen van de meicirculaire zullen dus aanvullend geraamd dienen te worden.

De accressen wordt nader getoetst aan het uitgangspunt van de behoedzame inschatting, conform Het gepresenteerde globale meerjarenbeeld. Dit kan er toe leiden dat Haarlem een accres berekent dat afwijkt van de aannames die in de meicirculaire zijn gebruikt.

1.11 Planning

Vanwege de verkiezingen en het uit te brengen coalitieakkoord is een planning onder voorbehoud opgesteld. De bestuurlijke planning, die is bijgevoegd, is ontleend aan de eerder vastgestelde planning&controlkalender 2014. Voor het opstellen van de begroting 2015 wordt nog een gedetailleerde werkplanning opgesteld.

2. Proces totstandkoming begroting

2.1 Inleiding

De begroting 2015 zal - naar verwachting - in meerdere fasen tot stand komen, omdat de informatie c.q. bestuurlijke besluitvorming die nodig is om een raming op te stellen ook in de tijd verspreid plaatsvindt.

Grofweg kunnen we 3 fasen onderscheiden:

Fase 1: De meerjarenraming geactualiseerd naar prijspeil 2015 (stand kadernota beleidsarm)

In deze stand zijn verwerkt:

- Structurele doorwerking BERAP-3 2013
- Structurele doorwerking belastingvoorstellen 2013, incl. correctie wegens lagere baten OZB verzorgings- en verpleeghuizen
- Structurele doorwerking septembercirculaire
- Structurele doorwerking raadsbesluiten tot en met maart
- Indexatie van de baten 2015
- Indexatie van de lasten 2015_(incl. loonsom)
- Herberekende kapitaallasten 2015 afronding bezuinigingen 2010-2014
- Nieuwe jaarschijf 2019 (de incidentele lasten en baten uit 2018 vervallen en de algemene uitkering over 2019 wordt berekend)
- Besluiten vastgesteld in de kadernota

Fase 1 afgerond in LIAS 31 maart

Fase 2: De meerjarenraming incl. coalitieakkoord

In deze stand zijn verwerkt:

- Gevolgen coalitieakkoord
- Besluiten over de takendiscussie (ervan uitgaande dat deze niet meer in de Kadernota konden worden verwerkt);
- Besluiten over de incidentele bezuinigingen
- De meicirculaire, incl. de gevolgen voor het sociaal domein

FASE 2 afgerond in LIAS 15 juni

Fase 3: De meerjarenraming incl. nieuwe begrotingsindeling (stand begroting 2015)

In deze stand zijn verwerkt:

- Meerjarenraming ingedeeld naar nieuwe programmabegroting
- Kostenverdeling en urenrekening gebaseerd op nieuwe indeling, incl. sociaal domein
- Besluiten opgenomen in de conceptbegroting 2015 (bijvoorbeeld om begroting sluitend te maken)

FASE 3 afgerond in LIAS 15 september

2.2 Aandachtspunten opstellen programma's en paragrafen

De indeling van de Programmabegroting 2015 zal worden herzien, waardoor de kaderstellende en sturende functie van de programmabegroting wordt versterkt. In deze begroting worden ook de programma- en beleidsveldindeling opnieuw ingericht. Hiervoor is een bijzonder projectplan door de directie vastgesteld. Het betekent dat per programma de beleidsdoelen en indicatoren geactualiseerd moeten worden (zeker voor wat betreft het sociaal domein) en dat er nieuwe programmacoördinatoren aangewezen zullen worden.

In zijn algemeenheid wordt verzocht de volgende aanbevelingen in acht te nemen:

Programma's:

- Eerdere opmerkingen van de RKC. Een aantal opmerkingen van de RKC kan pas goed worden geïmplementeerd bij de eerstvolgende begroting. Immers, jaarverslag volgt (inhoudelijk) de begroting;
- Neem alleen politiek relevante doelen en prestaties op;
- Neem per beleidsveld maximaal twee á drie doelen op, en per doel twee á drie prestaties. De overige doelen en prestaties kunnen worden opgenomen in het jaarplan van de hoofdafdeling;
- Kijk kritisch naar de indicatoren vanuit motie 9 (begroting 2014)

Paragrafen

- Stel vooraf een inhoudsopgave op voor de paragraaf en stem deze af met Lisette Goudsmit en Astrid de Groot;
- De paragrafen bevatten hoofdzakelijk beheersmatige informatie. Neem alleen die informatie op die relevant is voor de raad. Ook hier geldt dat aanvullende informatie kan worden opgenomen in het jaarplan van de hoofdafdeling;
- Breng omvang van de tekst van de paragraaf terug naar ca. twee bladzijden.

Overige aandachtspunten:

- Digitale toegang beleidsbegroting
- Verzamelen van onderwerpen en beoordelen artikel 213a onderzoeken

2.2 Overzicht programmacoördinatoren

Binnen de hoofdafdelingen zijn de programmacoördinatoren verantwoordelijk voor een tijdige en kwalitatief goede aanlevering van de programmateksten. In verband met de voorziene wijziging van de programma-indeling, zal er later, als de nieuwe indeling is vastgesteld, de coördinatoren gekoppeld worden aan de nieuwe programma-indeling.

2.3 Overzicht coördinatoren paragrafen

Bijgaand het overzicht van de verantwoordelijken voor de totstandkoming van de paragrafen.

De coördinatoren communiceren inhoud en planning met de betrokken hoofdafdelingen, waardoor tijdig duidelijk is welke informatie wanneer aangeleverd dient te worden

| | Paragraaf | Coördinator | M.m.v. |
|-----|--------------------------------------|----------------------|--|
| 3.0 | <i>Inleiding</i> | Peter de Kruijf(CC) | |
| 3.1 | <i>Lokale heffingen</i> | Peter de Kruijf(CC) | |
| 3.2 | <i>Weerstandvermogen en risico's</i> | Peter de Kruijf(CC) | Hoofdafdelingsmanagers (risico's) |
| 3.3 | <i>Onderhoud kapitaalgoederen</i> | Marcel v.d. Ark (CC) | Hoofdafdelingen: -GOB - Stadszaken - M&S |
| 3.4 | <i>Financiering</i> | Vacature (CC) | M&S (Peter Knijff) |
| 3.5 | <i>Bedrijfsvoering</i> | Cor de Haan (CC) | Hoofdafdelingsmanager M&S |
| 3.6 | <i>Verbonden partijen</i> | Peter de Kruijf(CC) | Wouter Stigter (CS) Marianne Brinker (STZ) Accounthouders verbonden partijen |
| 3.7 | <i>Grond-en vastgoedbeleid</i> | Marcel v.d. Ark (CC) | Hoofdafdeling GOB |
| 3.8 | <i>Bezuinigingen</i> | Paul Jongkees (CC) | Hoofdafdelingsmanagers |

3. Planning

| Datum | Begroting 2015-2019 |
|-----------|---|
| | Bestuurlijk traject richtlijnen |
| 17 maart | Bespreken concept richtlijnen met portefeuillehouder |
| 19 maart | Concept richtlijnen in DT |
| 25 maart | Vaststellen concept-richtlijnen in B en W |
| | |
| | Bestuurlijk traject programmabegroting |
| 18 aug | Bespreken uitkomsten begroting op hoofdlijnen met portefeuillehouder |
| 20 aug | Bespreken uitkomsten begroting op hoofdlijnen met DT |
| 26 aug | Bespreken uitkomsten begroting op hoofdlijnen met B en W |
| 8 sept | Bespreken concept programmabegroting met Portefeuillehouder |
| 10 sept | Bespreken concept programmabegroting in DT |
| 16 sept | Bespreken concept programmabegroting in B en W |
| 23 sept | Vaststellen programmabegroting in B en W |
| 2 okt | Raadsleden ontvangen programmabegroting Presentatie programma-begroting Publicatie voor burgers |
| 21 okt | Uiterste datum voor indienen technische raadvragen over de begroting (voor 12 uur) |
| optioneel | Luisterzittingen programmabegroting |
| 28 okt | Verzending ambtelijke antwoorden <i>digitaal</i> aan raadsleden |
| | Besluitvormingstraject |
| 3-6 nov | Raadsbehandeling programmabegroting |
| 5 nov | Moties en amendementen in extra B en W-vergadering |
| 14 nov | Verzending vastgestelde programmabegroting naar GS van Noord-Holland |